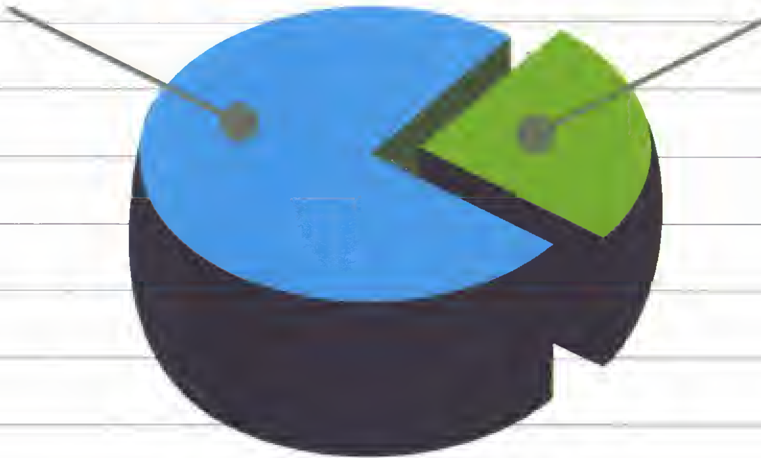
طاهر حمدي كنعان - حازم تيسير رحاحلة

الدولة واقتصاد السوق

قراءات في سياسات الخصخصة وتجاربها العالمية والعربية



المركز العربي للأبحاث و دراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

هذا الكتاب

يسعى هذا الكتاب إلى إضاءة جوانب مختلفة من العلاقة بين الدولة والسوق، من خلال قراءات في الأدبيات الاقتصادية الحديثة، منها تلك التي بلورت المفاهيم النظرية المحورية التي تساعد على فهمها، ومنها تلك التي رصدت التجارب التي خاضتها البلدان المختلفة في ممارسات الأشكال المتغيرة للعلاقة بين الدولة واقتصاد السوق في حقب مختلفة من التاريخ الحديث لهذه البلدان وحللتها. وبطبيعة الحال، تناول الجانب الأبرز من هذه القراءات الحقبة التاريخية التي أعقبت نهاية الحرب الباردة.

طاهر حمدي كنعان

رئيس مجلس إدارة المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. دكتور في الاقتصاد من جامعة كامبردج. شغل مناصب قيادية في سكرتارية مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية وفي الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، عمل في التخطيط الاقتصادي في العراق والسودان والمغرب، وفي الحكومة الأردنية نائبًا لرئيس الوزراء لشؤون التنمية (1998-1999) ووزيرًا للتخطيط (1986-1989). له عدد من المساهمات البحثية باللغتين العربية والإنكليزية.

حازم تيسير رحاحلة

خبير اقتصادي في وزارة الاقتصاد والتجارة في قطر. دكتور في الاقتصاد من جامعة دارمشتات للتكنولوجيا في ألمانيا (2005)، متخصص بسياسات سوق العمل والمالية العامة وتنمية دور القطاع الخاص. عمل في الأردن مديرًا لإدارة الدراسات والتطوير في مؤسسة الضمان الاجتماعي ومستشارًا اقتصاديًا لوزارة المالية ووزارة العمل ومحاضرًا في عدد من الجامعات الأردنية، وعمل مع البنك الدولي خبيرًا في إصلاح أنظمة التأمينات الاجتماعية في عدد من الدول العربية.



المركز العربي للأبحاث و دراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

السعر: 16 دولارًا

ISBN 978-614-445-115-1



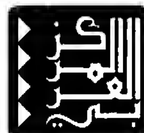
الدولة واقتصاد السوق

قراءات في سياسات الخصخصة
وتجاربها العالمية والعربية

الدولة واقتصاد السوق
قراءات في سياسات الخصخصة
وتجاربها العالمية والعربية

الدولة واقتصاد السوق
قراءات في سياسات الخصخصة وتجاربها العالمية والعربية

طاهر حمدي كنعان
حازم تيسير رحاحلة



المركز العربي للأبحاث و دراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

الفهرسة في أثناء النشر - إعداد المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

كنعان، طاهر حمدي

الدولة واقتصاد السوق: قراءات في سياسات الخصخصة وتجاربها العالمية والعربية/ طاهر حمدي كنعان، حازم تيسير رحاحلة.

400 ص. : ايض.، جداول ؛ 24 سم.

يشتمل على ببليوغرافية (ص. 369-380) وفهرس عام.

ISBN 978-614-445-115-1

1. الخصخصة. 2. الإصلاح الاقتصادي. 3. التخطيط الاقتصادي. 4. الصناعة والدولة. أ. رحاحلة، حازم تيسير. ب. العنوان.

338.925

العنوان بالإنكليزية

The State and the Market Economy: Readings in Privatization Policies and their International and Arab Experiences

by Taher Hamdi Kanaan and Hazim Tayseer Rahahleh

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبّر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

الناشر



المركز العربي للأبحاث و دراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

شارع الطرفة - منطقة 70
وادي البنات - ص. ب: 10277 - الظعاين، قطر
هاتف: 00974 40356888

جادة الجنرال فؤاد شهاب شارع سليم تقلا بناية الصيفي 174
ص. ب: 4965 11 رياض الصلح بيروت 2180 1107 لبنان
هاتف: 8 991837 1 00961 فاكس: 1991839 00961
البريد الإلكتروني: beirutoffice@dohainstitute. org
الموقع الإلكتروني: www. dohainstitute. org

الطبعة الأولى
بيروت، تشرين الثاني/ نوفمبر 2016

شكر وعرفان

نتقدم بالشكر والتقدير للدكتور عمر الرزاز والدكتور إسماعيل زغلول على قيامهما بالمراجعة المتمعنة لفصول الكتاب وتزويدنا بملاحظات ومقترحات ساهمت بشكل كبير في إثراء محتواه. ونَدين بالشكر أيضًا للسيد عيسى صالح على مراجعته وتزويدنا بعدد من الملاحظات القيمة، وللسيدة تمام منجو على مساعدتها البحثية في المرحلة المبكرة من إعداد مسوّدات الكتاب، وللسيدة ماري لطفي ريحاني والسيدة إيمان جبري على المساعدة في الطباعة والتدقيق والتنسيق لمخطوطة الكتاب في مراحل مختلفة. مع العلم أن ذلك لا يخل بمسؤوليتنا عن أي خطأ أو تقصير لا زال يشوب هذا العمل.

المؤلفان

إهداء

إلى

عزمي بشارة

المناضل من أجل عرب فلسطين

والمفكر الرائد لتحديث الفكر العربي في المواطنة والديمقراطية والعروبة

المحتويات

قائمة الجداول والأشكال

الجداول

الأشكال

مقدمة

استغرقت العلاقة بين الدولة والسوق جانبًا كبيرًا من الفكر الاقتصادي المعاصر بحكم تأثير هذه العلاقة في النشاط الاقتصادي وتقلباته في الأمد القصير من جهة، وفي نموّ هذ النشاط واتجاهه إلى التنوّع والتعقيد المطّرد في الأمد الطويل من جهة أخرى، وفي تأثر الإنسان المنتج والمستهلك ورفاهيته المادية بهذا النشاط وبحجمه وتقلباته في الأحوال والآماد كلها.

يسعى هذا الكتاب إلى إضاءة جوانب مختلفة من تلك العلاقة، من خلال قراءات في الأدبيات الاقتصادية الحديثة، منها تلك التي بلورت المفاهيم النظرية المحورية التي تساعد على فهمها، ومنها تلك التي رصدت التجارب التي خاضتها البلدان المختلفة في ممارسات الأشكال المتغيرة للعلاقة بين الدولة واقتصاد السوق في حقب مختلفة من التاريخ الحديث لهذه البلدان وحللتها. وبطبيعة الحال، تناول الجانب الأبرز من هذه القراءات الحقبة التاريخية التي أعقبت نهاية الحرب الباردة وشهدت التيار الذي اعتبر انتصارًا للأفكار الاقتصادية الليبرالية التي تعظّم دور السوق على الأفكار التي تعظّم دور الدولة والتخطيط المركزي للنشاط الاقتصادي، وهو التيار الذي انعكس في اعتبار الخصخصة كلمة السر السحرية التي تفتح الأبواب للسياسات الاقتصادية الحكيمة والتنمية الناجحة.

يتكوّن الكتاب من ثمانية فصول. يركز الفصل الأول منها على النظرية والمفاهيم الأساسية التي تكتنف «حكمانية اقتصاد السوق»، أي المؤسسات الاجتماعية والسياسية التي شكلت وتشكل نسق الحكم في السوق، وعلى رأسها

المؤسسات التي تنظم النشاط الاقتصادي وتحدد حركة المواطنين الناشطين اقتصاديًا ضمن فضاءات المجتمع الثلاثة: «الفضاء العام» الذي يضم مؤسسات الدولة والحكم، و«فضاء الأعمال» الذي يضم منشآت الإنتاج الساعية إلى الربح، وفضاء «المجتمع المدني» الذي يضم المنشآت الإنتاجية الساعية إلى الخدمة العامة من دون توخي الربح[1]. ويعالج هذا الفصل تقسيم العمل بين الفضاءات الثلاثة في ما يتعلق بالتدخل في نسق ملكية وإدارة المنشآت الإنتاجية في الاقتصاد الوطني، من خلال سياسات الخصخصة في الاقتصادات المصنفة باعتبارها «اقتصادات سوق» من جهة، وسياسات العبور من «اقتصاد الدولة» إلى «اقتصاد السوق» في الاقتصادات التي عرفت بهيمنة الدولة الواسعة على الاقتصاد، من جهة أخرى.

من الموضوعات التي يعالجها الفصل الأول مفهوما الملكية الخاصة والملكية العامة في النظرية الاقتصادية، مبرزًا مركزية مجال التنافس الحر والميدان المتكافئ للنشاط الاقتصادي في حفز كفاءة أداء المنشآت الإنتاجية بغض النظر عن موقع ملكيتها في الفضاء العام أو في الفضاء الخاص. ومن القضايا التي يتناولها هذا الفصل أيضًا مشكلة «الأصيل والوكيل» وتأثيرها في كفاءة الأداء في المنشآت واحتمالات تعرضها لظاهرة الفساد. ثم ينتقل إلى معالجة مستفيضة لدور الدولة في الاقتصاد وسياسات الخصخصة، وعلاقة هذه السياسات بالتمييز بين السلع الخاصة والسلع العامة والسلع المتعددة الأغراض. ثم يتطرق إلى معالجة نقدية لموضوع حساس هو مكانة السلعة العامة في اقتصاد السوق كما تنعكس في ظاهرة مؤسسات التعليم العالي القائمة على الربح في التجربة الأردنية. ويتطرق هذا الفصل أيضًا إلى دور الدولة التنموي و«السياسة الصناعية»، وهي السياسة التي تتعمد التدخل القسري في الاقتصاد بهدف حفز الإنتاجية وتحقيق التنمية فيه بوتائر عالية، والتي يردّ النجاح التنموي في عدد من بلدان شرق آسيا، إن لم

(1) نحدد الفضاء الثالث بهذا التعريف من منظور بحثنا في العملية الإنتاجية ولأغراض هذا البحث لا غير، مع العلم أن تعريف «المجتمع المدني» يحتمل مضامين أوسع من ذلك، ولا يمكن حصر مقاربته ضمن منظور النشاط الاقتصادي الإنتاجي فحسب. يراجع في هذا الشأن: عزمي بشارة، المجتمع المدني: دراسة نقدية، ط 6 (بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012).

يكن في معظمها، إلى الأخذ بها. ويختتم الفصل بلمحة عن «عنجهية السوق» التي تستبطن تهديد قيم السوق لقيم المجتمع، بالهبوط بنشاطات اجتماعية إنسانية في جوهرها بتسليعها، أي تحويلها إلى سلع خاضعة لحوافز الربح المادي، الأمر الذي يخلّ بالطبيعة الأصلية لهذه النشاطات، ويحيدها عن مقاصدها الاجتماعية الرفيعة بجعلها موضوعًا لمقايضات تجارية مبتذلة، متعديًا بذلك «الحدود الأخلاقية» لوظيفة السوق.

في الفصل الثاني، يتناول الكتاب بتفصيل أكثر علاقات تقسيم العمل بين الفضاء العام والفضاء الخاص في تجارب الدول، مبرزًا العوامل التي تحكم أداء المنشآت الإنتاجية في الفضاء العام، وتأثير اعتبارات عدة، مثل الربحية في مقابل الكفاءة والملكية في مقابل الإدارة، في ذلك الأداء. ويعالج هذا الفصل أيضًا ما شهده التاريخ الاقتصادي الحديث للدول من مراوحة بين التوجهات الداعية إلى تأميم المنشآت الإنتاجية الكبيرة، ولا سيما تلك المنتجة الخدمات العامة، والتوجهات الداعية إلى خصخصتها، متطرقًا إلى الإشكاليات المختلفة التي تؤثر في مسيرة هذه المنشآت والسياسات المتخذة حيالها.

أما الفصول الخمسة من الثالث إلى السابع فتعالج التجارب العالمية والعربية في تطبيق سياسات الخصخصة. يركز الفصل الثالث على تجارب البلدان التي كان اقتصاد السوق هو السائد فيها أصلًا، فيتناول تطبيقات الخصخصة وأساليبها بما في ذلك المحاذير التي تعتري سيرورة الخصخصة، والتراتب الزمني الذي يجب مراعاته لضبط هذه السيرورة، ثم يعرض لمسيرة الخصخصة في بلدان أوروبا الغربية، ثم بلدان أميركا اللاتينية، ثم البلدان الأفريقية، وينتهي بتجربة الخصخصة في بلدان جنوب آسيا، خاصًّا الهند بمعالجة تفصيلية نسبيًا.

يركز الفصل الرابع على تجارب بلدان التخطيط المركزي، عارضًا بإيجاز لتجارب بلدان وسط أوروبا وكومنولث الدول المستقلة التي سعت إلى العبور إلى اقتصاد السوق بعد انهيار الاتحاد السوفياتي، ثم محللًا بتفصيل أكثر تجربة الصين التي تشكل تجربة نجاح في العبور إلى اقتصاد السوق بسلاسة لافتة مقارنة بتجارب الاتحاد السوفياتي ودول أوروبا الشرقية.

يعقد الفصل الخامس مقارنات لتجارب الإصلاح الاقتصادي ابتداءً بتجربة روسيا ودول أوروبا الشرقية من جهة، وتجربة الصين من جهة أخرى، ثم مقارنة تجربتي تايوان والصين من جهة، مع تجربة روسيا من جهة أخرى، وأخيرًا مقارنة تجربة الصين مع تجربة الهند.

يُخصص الفصل السادس لتجارب وتطبيقات الخصخصة في مصر وبلدان عربية أخرى، باستثناء الأردن الذي يُفرَد الفصل السابع لعرض تفصيلي لتجربته ولتقويم معمق لإيجابيات هذه التجربة وسلبياتها.

يختتم الكتاب بالفصل الثامن الذي خصص للبحث في دور التحكم بالسوق، بهدف إنجاز المهمات التنموية للدولة. ويمكن اعتبار هذا الفصل في منزلة الخلاصة والاستنتاجات التي يود المؤلفان إيداعها ضمير القارئ.

لا بدّ من الاعتراف بغياب التوازن في المساحة التي خصصت للموضوعات المختلفة في الكتاب. من ذلك ما هو مقصود بحكم تقدير المؤلفين أهمية الموضوع قيد المعالجة، مثل ذلك المساحة الواسعة التي خصصت لتجربة الصين، وللمقارنات بين تجارب البلدان. ومن ذلك ما أملاه الحجم المتباين للمعلومات ذات الصلة في المصادر والأدبيات التي أتيح للمؤلفين الاطلاع عليها، وأخيرًا هناك ما تأثر بالمعرفة المباشرة والوثيقة للمؤلفين، وهي التجربة الأردنية. ففي ما يخصّ العرض التفصيلي الذي يقدمه الكتاب عن هذه التجربة، تجدر الإشارة إلى أنه كان للمؤلفين شرف المشاركة في العملية الفريدة التي أطلقتها الحكومة الأردنية في عام 2013 لإجراء مراجعة تفصيلية شاملة لتجربة الخصخصة في الأردن وتقويم دقيق لسلامتها وآثارها في الاقتصاد والمجتمع، وشكلت لهذا الغرض لجنة مستقلة من الخبراء المحليين والدوليين في مجال السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وكان المؤلفان عضوين في الفريق الاستشاري الذي استعانت به اللجنة في عملها.

لأسباب مختلفة، استغرق إنجاز هذا الكتاب زمنًا أطول بكثير مما كان مقدرًا له. وكان من المحتمل لعوامل تأخير أخرى أن تفعل فعلها، ولا سيما تلك المتعلقة بالمراجعة وتصويب الأخطاء واستيفاء النواقص، لولا إدراك المؤلفين أن الضرر

الناتج من التأخير يرجح الضرر الناتج من النقصان، مستذكرين حكمة القاضي الفاضل عبد الرحيم البيساني في رسالته إلى العماد الأصفهاني: «إني رأيت أنه ما كتب أحدهم كتابًا في يومه إلا قال في غده: لو غيّر هذا لكان أحسن ولو زيد ذاك لكان يستحسن، ولو قدّم هذا لكان أفضل، ولو تُرك ذاك لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر».

المصطلحات الاقتصادية باللغة العربية
اجتهاد في منطق التعريب

كانت كتابة هذا الكتاب العلمي في الاقتصاد مناسبة لإعادة النظر في التعبير العربي السليم لبعض المصطلحات في هذا العلم على أساس معيارين: **الأول** أن تكون العبارة العربية مؤدية بدقة «المفهوم العلمي» للمصطلح، لا حرفية المقابل اللغوي؛ والثاني ألا تكون العبارة العربية المستخدمة لمفهوم معيّن أصلح وأجدر بأن تستخدم لمفهوم آخر، ولا سيما إذا كان هذا الأخير مساويًا أو متفوقًا في الأهمية، فلا يؤدي استعمالها «المقبول» في حالة معينة إلى إجهاض استعمالها «الأكثر دقة» في حالة أخرى.

بالنسبة إلى المعيار الأول، وهو أن تكون العبارة العربية دقيقة في التعبير عن «المفهوم العلمي» للمصطلح لا عن حرفية المقابل اللغوي، فهو ما أخذ به روّاد التعريب الأوائل حين صكّوا، على سبيل المثال، مصطلح «الاشتراكية» للتعبير عن النظام الاجتماعي المعروف بصورة تعكس المفهوم المحوري الذي بني عليه هذا النظام، وقد أحسنوا صنعًا والتزموا الصواب حين لم يتقيدوا بالمقابل اللغوي الحرفي كأن يستخدموا عبارة «المجتمعية» في مقابل Socialism.

من هذا المنطلق، واجهنا بعض الصيغ الشائعة للتعبير عن مفاهيم محورية في علم الاقتصاد التي لا تقيم وزنًا كافيًا لعلاقة العبارة العربية بالمفهوم العلمي من جهة، ولضرورة ألا تكون العبارة العربية المختارة لهذا المفهوم أكثر صلاحية

للتعبير الدقيق عن مفهوم علمي آخر، فيؤدي استعمالها غير الدقيق للمفهوم الأول إلى إجهاض استعمالها الدقيق للمفهوم الآخر.

الناتج الوطني (الخام) أم الناتج المحلي الإجمالي

من الأمثلة الأكثر تعبيرًا عما نرمي إليه هو ما شاع من تعريب بعض المفاهيم المحورية في «الحسابات الاجتماعية» (Social Accounts)، المعروفة أيضًا بالحسابات القومية (National Accounts)، من دون أن يلتزم تطبيق المعيارين المذكورين آنفًا. شاع في الكتابات الاقتصادية في المشرق العربي تحديدًا استعمال مصطلحات عربية لبعض تلك المفاهيم لا تصلح أن تكون تعريبًا دقيقًا للمفهوم، كما تجهض استعمال المصطلح العربي لتعريب مفاهيم أخرى هو أكثر دقة في أداء معناها. ولتقويم مدى دقة التعبير العربي عن المفاهيم العلمية موضع التعريب، لا عن المقابل اللغوي الحرفي، لا بد من أن نعود إلى المفاهيم الأصلية المتعلقة بمفاهيم الحسابات الاجتماعية موضع البحث.

تحتوي الحسابات على المفاهيم المحورية الآتية:

- الناتج الوطني والناتج القومي

مفهوم «الناتج الوطني» وهو القيمة المضافة الكلية في إنتاج البضائع والخدمات على أرض الوطن، وهو ما عبر عنه بالإنكليزية بعبارة (Domestic Product)، وعبر عنه بالعربية بعبارة «الناتج المحلي» أو «الناتج الداخلي». يُحتسب «الناتج» المقصود على مرحلتين: الأولى قيمة المنتج في جميع فروع الإنتاج على أساس كميات منتوجات ذلك الفرع وأسعارها؛ والمرحلة الثانية هي احتساب القيمة المضافة في كل فرع بعد طرح قيمة المدخلات من إنتاج الفروع الأخرى. شاعت تسمية مجموع هذه القيم المضافة في جميع فروع الإنتاج الناشطة على أرض الوطن في كتابات المشرقيين بـ «الناتج المحلي»، وفي كتابات أهل المغرب بـ «الناتج الداخلي»، ولا يؤدي التعبيران في رأينا على وجه الدقة معنى التمييز المقصود بين National Product وDomestic Product. يشير الأول إلى ناتج

مواطني الدولة بصرف النظر عن إنتاجهم له على أرض الوطن أو في بلد من بلدان الاغتراب التي يقيمون بها موقتًا لأغراض العمل. أما الثاني، أي Domestic Product فيشير، على وجه الحصر، إلى الناتج الاقتصادي على أرض الوطن، سواءً أنتجه المواطنون أم الوافدون من العمال الأجانب. وينطبق الأمر ذاته على «جنسية» عوامل الإنتاج الأخرى. لكن اللغة الإنكليزية لا تستفيد من التمييز الذي تتيحه اللغة العربية بين مفهوم «قوم» و«قومي»، ومفهوم «وطن» و«وطني». لذلك لجأت إلى استخدام عبارة Domestic لأداء معنى الناتج على أرض الوطن في مقابل National الذي ينتجه «القوم» بمعنى المواطنين حاملي جنسية البلد الذي تجري في شأنه حسابات الإنتاج والدخل، على الرغم من أن المقابل الأدق لـ Domestic هو تعبير External، غير أنه بعيد عن المعنى المقصود. وعلى الرغم من هذه الخلفية، فوّت معرّبو المصطلحات فرصة الاستفادة من التمييز الذي تتيحه اللغة العربية بين «الوطن» وهو «أرض الموئل» Homeland التي يقيم فيها المواطنون، و«القوم» وهم مواطنو الأمة منتجو الدخل «القومي» في هذه الحالة، سواءً أنتجوه على أرض الوطن أم في بلدان اغترابهم، فلجأوا بدلًا من ذلك إلى استخدام عبارة «محلي» لوصف الناتج على أرض الوطن في مقابل Domestic، على الرغم من أن المقصود هو الناتج على كامل أرض الوطن، وليس على جزء «محلي» منها. لذلك، فالأصح تسميته «الناتج الوطني» تمييزًا له من الناتج المحلي لإقليم أو محافظة، وكذلك تمييزًا له من «الناتج القومي» الذي ينتجه «القوم» أو المواطنون، سواء ينتجونه على أرض الوطن أم في أراضي الاغتراب. وعلى ذلك يحتسب الناتج «القومي» لبلد ما من أرقام الناتج «الوطني» بأن يضاف إلى هذا الأخير ناتج عمل المواطنين المنتمين إلى هذا البلد في الخارج (تحويلات المغتربين)، ونحسم من الناتج الوطني في المقابل تحويلات غير المواطنين (العمال الأجانب) إلى الخارج أو إلى أوطانهم، فيصبح جزءًا من الناتج القومي لتلك البلدان.

- الناتج الوطني الخام والناتج الوطني الصافي

تميز «الحسابات الاجتماعية» بين الناتج الوطني محتسبًا بالطريقة المبينة آنفًا، أي كمجموع القيم المضافة في فروع الإنتاج الناشطة جميعها على أرض

الوطن، بعد طرح المدخلات بين هذه الفروع وهذا الناتج بعد «تصفية» إضافية هي طرح قيمة استهلاك الأصول الرأسمالية المستخدمة في توليد تلك القيم المضافة. على هذا الأساس، أصبح لدينا مفهوم «الناتج الصافي» (Net product) إضافة إلى المفهوم الأول وهو الناتج «غير الصافي» (Gross Product).

إن احتساب مخصصات اندثار الأصول الرأسمالية أمر غير سهل، وتأثيره في احتساب حركة «الناتج» ليس كبيرًا، لذلك راج استعمال أرقام الناتج في حالتها غير الصافية، فتلازم رقم الناتج مع صفته «غير الصافية» (Gross Product). هنا، واجه من تصدى لتعريب المصطلح مشكلة التعبير عن Gross أو «غير الصافي» بكلمة واحدة، فارتجل عبارة «إجمالي». لكن هذه العبارة لا تتصل بأي معنى من معاني «الصفاء» (Net) في مقابل «عدم الصفاء» (Gross)، بل تختصّ بما هو «مجمل»، أي «غير مفصّل»[1].

اقترح آخرون عبارة «خام» في مقابل Gross، وهي بلا شك الأقرب إلى أداء معنى «غير الصافي»، وهي في المناسبة تقابل ما يستعمل باللغة الفرنسية لأداء المعنى ذاته في وصف الناتج (Produit brute).

من ناحية أخرى، يجهض استعمال عبارة «إجمالي» بالشكل غير الصحيح إمكان استعمالها الصحيح للتعبير عن مفهوم Aggregative، من «مجمل» و«مجملات» (Aggregate and Aggregates) وهو مفهوم محوري في الحسابات الاقتصادية، إذ يشير إلى مجموعة المتغيرات الاقتصادية الكلية بالغة الأهمية مثل «مجمل الناتج» (Aggregate Product)، و«مجمل الاستهلاك» (Aggregate Consumption)، و«مجمل الاستثمار» (Aggregate Investment). بدلًا من ذلك،

(1) يستخدم تجار المحاصيل والحبوب في بلاد الشام والعراق في الأوزان عبارة «الوزن القائم» للبضاعة كما هي في أكياسها أو أغلفتها، وعبارة «الوزن الصافي» بعد طرح وزن الأكياس أو الأغلفة الحاوية للبضاعة. استعمل بعض الاقتصاديين في العراق وبلاد الشام عبارة «الناتج القائم» في بدايات استعمال هذا المفهوم. لكن يبدو أن اقتصاديين آخرين اعتبروا أن عبارة «قائم» تجهض إمكان استعمال هذا اللفظ في مقابل عبارة (Outstanding) وهذا هو التعبير الأفضل عند الكلام عن «الدّين القائم» (Outstanding Debt)، فآثروا اللجوء إلى «الإجمالي».

يقع التعريب الشائع في مزيد من الخطأ كاستخدام «مجموع» و«مجاميع» لأداء تلك المعاني؛ في حين ليست عملية الوصول إلى «المجمل» عملية «تجميع». فـ «مجمل الناتج» (Aggregate Product) ليس مجرد «تجميع» قيم السلع والخدمات المنتجة، بل جمع القيم المضافة بعد طرح قيم المدخلات البينية بين فروع الإنتاج المختلفة.

لعلنا نجد في نهاية المطاف أن الأنسب هو تبسيط الأمور بالاصطلاح على تعريف «الناتج الوطني» بأنه مجموع القيمة المضافة في الإنتاج لجميع السلع والخدمات الحاصلة على أرض الوطن قبل طرح مخصصات اندثار الأصول الرأسمالية، ومن ثم يوصلنا طرح هذه المخصصات إلى «الناتج الوطني الصافي». بعبارة أخرى: يعتبر الناتج الوطني غير صافٍ ما لم يوصف صراحة بالصفاء، وبذلك تتمتع العبارة العربية برشاقة لا تتمتع بها العبارة الإنكليزية، الأمر الذي جعل مستعمليها يفتعلون لها رشاقة ما باختصارها في حروفها الأولى (GDP).

العمالة

يتعين أن نعيد هنا الاعتبار إلى المعنى الأصلي لمصطلح «العمالة»، بمعنى «حالة تشغيل العمال» لا كمصطلح مرادف «للعمال» أو «قوة العمل»، لأن أصل استحداث هذا المصطلح يعود إلى خمسينيات القرن الماضي بفضل بعض أساتذة الاقتصاد في الجامعة الأميركية في بيروت، حين استحدثوه لتأدية المعنى المقابل لحالة «بطالة العمال» (Unemployment)، لتكون «العمالة» التعبير الرشيق عن حالة «اشتغال العمال» (Employment)[2]. وبذلك، نضع حدًا لإساءة الاستعمال التي لحقت بهذا المصطلح في السنوات الأخيرة حين درج استعماله الخاطئ كمرادف لمعنى «العمال» أو «العاملين» أو «قوة العمل».

(2) للتاريخ، يعود الفضل في هذا الاستعمال إلى الأستاذين في الجامعة الأميركية الأستاذ الدكتور عصام عاشور والمرحوم الأستاذ برهان دجاني.

الحكمانية

تطلبت البحوث الاقتصادية الحديثة الاهتمام ببدائل النسق الذي تجري من خلاله عملية «الحكم»، وصُكّ نتيجة هذا الاهتمام مصطلح باسم مصدر موازٍ لمصدر «حكم»، ويعبر عن «نسق الحكم» هو (Governance). تباينت الاجتهادات في تعريب هذا المصطلح باللغة العربية، فشاعت منها عبارات الحاكمية، والحوكمة، والحكامة. ولنا على كل منها اعتراضات:

الحاكمية هي نسبة إلى الحاكم وليس إلى الحكم، وتلتبس بالمصطلح الإسلامي «حاكمية الله»، أي إن الله هو الحاكم. أما عبارة الحوكمة فتعاني ثقل النطق من جهة، وربما توحي بنوع من الاستخفاف من جهة أخرى، قياسًا على استخدام صفة «إسلاموي» كصيغة استخفافية موازية للصيغة الجدية «إسلامي». أما «الحكامة» فتوحي باشتقاق يعني الحرفة أو المهنة مثل «الحجامة» أو «الخياطة».

ما ننشده هو نسبة إلى «الحكم»، والنسبة المباشرة هي «الحكمية»، لكن اللغة العربية في سياق مشابه حوّرت مثل هذه النسبة المختصرة إلى نسبة أكثر فخامة. فحين أراد من كتبوا في علم السياسة، مثل الماوردي، اشتقاق النسبة إلى «السلطة»، لم يستخدموا «سلطي» بل «سلطاني»، ومن ذلك الأحكام السلطانية. قياسًا على هذا الاشتقاق، النسبة إلى الحكم هي «حكماني» و«حكمانية».

«الجنوسة» أم «النوع الاجتماعي» أم «الجندرة»؟

احتار المعربون في صك عبارة عربية لتفيد المعنى الجمعي لحالتي «الذكورة» و«الأنوثة» وما يتعلق بهما من أحكام، كالتمييز أو المساواة بينهما، وهو المصطلح عليه بالإنكليزية بعبارة (Gender). لكننا لا نرى سببًا لهذه للحيرة في صكّ تعبير عربي للمعنى المقصود، التي تجلت في اختراع تعابير ركيكة من قبيل «النوع الاجتماعي» أو تعريب المصطلح الإنكليزي بكلمة «الجندرة»! إن المطلوب هو الابتعاد عن تعبير «الجنس» بمعنى (Sex)، للوصول إلى معنى يعود على حالتي الذكورة والأنوثة لجهة ما ربما يسري عليهما من أحكام كالتمييز أو

المساواة بينهما. لذلك، من المنطقي القياس على حالات «الأمومة» و«الرجولة» لنصل إلى «الجنوسة» للتعبير عن المعنى الجمعي لحالتي «الذكورة» و«الأنوثة».

الخصخصة

يستخدم الكتاب على مضض عبارة «الخصخصة» لأداء معنى تحويل الملكية أو الإدارة إلى القطاع الخاص (Privatization). وكنا نفضل عبارة «التخاصية» كونها أكثر رشاقة لتجنبها تكرار حرف الخاء وكونها اعتمدت رسميًا في الأردن منذ أن قام بصكها المرحوم خليل السالم، محافظ البنك المركزي الأردني آنذاك. ما يشفع لعبارة «الخصخصة» هو سهولة اشتقاق الأفعال منها: خصخص، يخصخص، خصخصة.

الفصل الأول

حكمانية السوق
في النظرية والمفاهيم الأساسية

أولًا: الفضاءات الثلاثة لدولة الإنتاج

في خضم حركة التغيير المستعرة في البلدان العربية التي يحركها طموح الشعوب العربية للتحوّل من رعايا إلى مواطنين، وتحوّل دولهم من مزارع وإقطاعات لأشخاص أو فئات متحكمة إلى دول يملكها مجموع المواطنين ويحكمونها بممثليهم الأمناء ولمصلحة المجموع، ثمّة هواجس تشغل بال اليقظين على الاحتمالات التي تتمخض عنها مجريات الحوادث، ولا سيما تأثير ذلك كله في معيشة المواطنين وأرزاقهم، في العمالة أو البطالة، وفي نموّ الدخل والثروة وعدالة توزيعهما. ما يُعزّز هذه الهواجس هو أن حقبة التغيير تشهد في الأرجح انتكاسًا في الأداء التنموي السابق، حتى لو كان متدنّيًا وغير كافٍ. وفي مركز الاهتمام من ذلك كله الحكمانية (نسق الحُكم) التي تتكوّن في رَحم ذلك الحراك وتتولّد منها الإجابات عن تلك الهواجس.

ما هي الحكمانية الجديدة التي ينتظرها السوق؟ أي ما هي المؤسسات الاجتماعية والسياسة الجديدة التي ستشكل نسق الحكم في السوق؟ يتخذ طرح هذا السؤال مشروعيته من كون هذه المؤسسات هي التي تكوّن المناخ الملائم للتنمية الناجحة، أو المناخ الذي يُحبطها. وفي مُقدّم هذه المؤسسات تلك التي تُحدد الطرائق التي يُكتسب بها الرِزق (علاقات الإنتاج)، وتتكوّن بها الثروة، وتحديدًا طرائق تخصيص الثروة والتصرّف بها: هل تتكوّن الثروة من المال الريعي، أي المال المجتنى من استغلال غير منتج كأرباح الاحتكار مثلًا، أم تنشأ من الدخل المتولد من الإنتاج؟ وهل تُبدّد الثروة المدخرة في أغراض الاستهلاك، أم تُستثمر في توسيع قاعدة الإنتاج وتنمية الاقتصاد؟ وكيف ينعكس ذلك كله على العدالة في توزيع الدخل والثروة؟

على رأس المؤسسات التي تُحدّد الجواب عن تلك الأسئلة هي تلك التي تُنظّم النشاط الإنتاجي في الاقتصاد، وتُحدّد حركة المواطنين الناشطين اقتصاديًا بين فضاءات ثلاثة في المجتمع: الفضاء العام الذي اصطُلِحَ على تسميته القطاع العام، وهو قطاع مؤسسات الدولة والحكم؛ والفضاء الخاص الذي اصطُلِحَ على تسميته القطاع الخاص، وهو الذي يضم المواطنين خارج مؤسسات الدولة. لكن التباسًا وقع في استعمال مصطلح القطاع الخاص، كما سنرى، وهو أنه غلب على مفهومه «قطاع الأعمال» و«مؤسسات السوق الساعية إلى الربح». بينما يقضي التحليل فرزَ فضاءٍ ثالثٍ يضُم المؤسسات التي تتعامل بالسلع والخدمات، إنتاجًا وتوزيعًا، وتتعامل مع المواطنين كمستهلكين للسلع والخدمات، لكنها لا تسعى إلى الربح، بل إلى الخدمة العامة، وهي المؤسسات الإنتاجية غير الربحية المنتمية إلى المجتمع المدني[1].

في الفصل الحالي، نتناول بعض المفاهيم التي تنظم العلاقة وتقسّم العمل بين الفضاءات الثلاثة في ما يخصّ حكمانية اقتصاد السوق بما يعظّم الإنتاجية والتنمية في هذا الاقتصاد. وتتعلق هذه المفاهيم في الأساس بالتدخل في نسق ملكية وإدارة المنشآت الإنتاجية في الاقتصاد الوطني، من خلال سياسات «الخصخصة» في الاقتصادات المصنفة كـ «اقتصادات سوق» من جهة، وسياسات العبور من «اقتصاد الدولة» إلى «اقتصاد السوق» في الاقتصادات التي عرفت بهيمنة الدولة الواسعة على الاقتصاد.

استُخدم تعبير الخصخصة في الأصل ليشير إلى عملية جرت وتجري ضمن بلدان يسودها بدرجات مختلفة نسق التنظيم الاقتصادي المعروف باقتصاد السوق، حيث يقوم إنتاج السلع والخدمات واستهلاكها وتوزيعها من حيث المبدأ على عوامل العرض والطلب وآلية الأسعار في السوق. وغرض هذه العملية توسيع نطاق السوق ليشمل فروعًا من الإنتاج استأثرت الدولة، أو القطاع العام، بالسيطرة عليها وفق اجتهاد أن هذه الفروع معنية بإنتاج السلع العامة وخدمات المرافق العامة التي يعتبر الانتفاع بها من الحقوق التي يتساوى

(1) انظر الهامش (1) في مقدمة الكتاب.

فيها المواطنون، وبالتالي لا يجوز حصر الانتفاع بها بمن يملك القوة الشرائية في حال ترك إنتاجها وتوزيعها إلى قوى السوق (عوامل العرض والطلب وآلية الأسعار)، وما يعنيه ذلك من حرمان قطاعات كبيرة من المواطنين من حقوقهم فيها.

لم يجادل دعاة الخصخصة في طبيعة السلع العامة وحقوق المواطنين في الانتفاع بها، لكنهم جادلوا في كفاءة القطاع العام في إنتاجها، معتبرين أن المشروعات التي يديرها القطاع الخاص، سواءً أكان مالكًا أم متعاقدًا على الإدارة، هي أكثر كفاءة وأقل عرضة للفساد من تلك التي يملكها القطاع العام ويديرها. لذلك، نادوا بتحويل الأصول المملوكة للدولة إلى أصول يديرها القطاع الخاص، إما بالتعاقد مع المنشآت الخاصة لإدارة هذه الأصول، أو ببيعها جزئيًا أو كليًا للمنشآت الخاصة، على أن تكفل حقوق المواطنين فيها من خلال تسعير منتوجاتها وفق سياسة الدولة المطبقة من خلال هيئات مستقلة منوط بها تنظيم القطاعات التي جرت خصخصتها.

لكن هذا المفهوم للخصخصة في البلدان التي ساد فيها أصلًا «اقتصاد السوق» يختلف بدرجة كبيرة عن مفهوم «العبور إلى اقتصاد السوق» في البلدان التي جردتها الأيديولوجيا الاشتراكية من فضاء ينشط فيه القطاع الخاص وفق عوامل العرض والطلب وآلية الأسعار، واستبعدت أي دور ذي مغزى لاقتصاد غير اقتصاد التخطيط المركزي، تتولى الدولة من خلاله السيطرة شبه الكاملة على العملية الاقتصادية من إنتاج واستهلاك وتوزيع واستثمار.

لذلك، من المفيد التمييز بين سياسات الإصلاح الاقتصادي التي تقوم على الخصخصة، وسياسات الإصلاح الاقتصادي التي تقوم أولًا على «العبور إلى اقتصاد السوق»، وإن اتبع تأسيس اقتصاد السوق سياسات للخصخصة الواسعة أو المحدودة. لذلك نميّز في الفصول التالية بين تجارب البلدان التي مثلت فيها «الخصخصة» عماد الإصلاح الاقتصادي، وتجارب البلدان التي كان تحدي الإصلاح الاقتصادي فيها هو «العبور إلى اقتصاد السوق».

تقوم سياسات وإجراءات الخصخصة بمعناها الدقيق على تطبيق النظرية

الاقتصادية الليبرالية بأن النشاط الاقتصادي يكون عند حده الأقصى من الكفاءة (أعلى مردود بأقل تكلفة) حين تسود الأسواق حالة من «التنافس الكامل»، حيث يتخذ المنتجون قراراتهم المدفوعة بحوافز تعظيم الربح، فينشطون للقيام بإنتاج قادر على المنافسة ضمن السعر الذي يحدده التنافس الحرّ، أي الإنتاج بأقصى كفاءة ممكنة. ذلك أن شروط التنافس الحرّ تحول بين أي منتج، ضمن منتجين عدة، والتأثير في السوق بصورة تتيح له جني الربح من دون تحقيق الكفاءة في الإنتاج، كأن يحتكر السوق أو يتواطأ مع منتجين آخرين لممارسة هذا الاحتكار. كذلك تقضي شروط التنافس الحر بأن يتخذ المستهلكون قراراتهم بالشراء بوحي من تعظيم منفعتهم الاستهلاكية، وذلك بدفع السعر إلى أدنى حدّ تقود إليه المنافسة. وعلى هذا النحو، يكون النشاط الاقتصادي في حالة «التوازن التنافسي» الذي تنظمه آلية السعر. ومن شروط تحقق هذا التوازن التنافسي الانسياب الكفؤ والمتجانس للمعلومات عن سوق السلعة أو الخدمة المنتجة وعن طبيعة النشاط الذي يمارسه المنتجون في السوق في ما يعرضون من الإنتاج، ويمارسه المستهلكون في ما يطلبون للاستهلاك.

بناء عليه، ليست سياسة الخصخصة إلا جانبًا من السياسة الاقتصادية الليبرالية التي تسعى إلى تحرير الأسواق جميعها، وتحقيق كفاءة الأداء الاقتصادي من خلال تحقيق شروط التنافس الحر.

مع ذلك، من اللافت أن برامج الإصلاح الاقتصادي في الأقطار العربية التي تأثرت بتوجيهات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، قلما أولت العناية الكافية لموضوع تحرير الأسواق ومكافحة الممارسات الاحتكارية فيها، مركزة بدلًا من ذلك على إجراءات الخصخصة في صورة بيع الممتلكات والأصول العامة إلى القطاع الخاص، وإجراء ذلك أحيانًا بإحلال الاحتكار الخاص محل الاحتكار العام، أي في صورة تتناقض في الأساس مع الفلسفة الاقتصادية الليبرالية التي يتم باسمها هذا الإجراء. ففي تجربة الأردن في الإصلاح الاقتصادي، على سبيل المثال، نجد أن السياسة الاقتصادية لم تتصدّ بالقدر الكافي لتحرير الأسواق من طريق تدخل الدولة في مكافحة الاحتكار، وإخضاع الأسواق لقوى التنافس

المتكافئ بصورة متوازنة وشاملة لجميع مجالات النشاط الإنتاجي، علمًا أن هنالك العديد من الدلائل على شيوع الممارسات الاحتكارية والاستغلال الجائر الذي يمارس على المستهلك للسلع والخدمات في شتى الأسواق، وفي القطاعات الزراعية والصناعية والخدمية، سواءً في ما يخص السلع والخدمات المنتجة محليًا أم المستوردة. ويكفي على سبيل المثال الصارخ مقارنة ما يدفعه المستهلك ثمنًا للمنتوجات الزراعية بما يصل إلى المزارع فعلًا من عائد كدحه. وبدلًا من الاهتمام بالمشكلات المحورية لحرية الأسواق وفاعلية المنافسة، ركزت سياسة الإصلاح الاقتصادي على تقليص دور القطاع العام عن طريق خصخصة المرافق العامة (الاتصالات والكهرباء والمياه) وخصخصة الملكية العامة في الثروات الطبيعية (الأسمنت والبوتاس والفوسفات)، على الرغم من أن هذا الحيز من الملكية العامة في الأردن كان منذ تأسيس الدولة متطابقًا مع تقاليد دول الاقتصاد الحرّ (الرأسمالية)، ولم يتعداها إلى تأميم المنشآت الإنتاجية المنتجة السلع الخاصة في القطاع الخاص كما فعلت دول أخرى مثل مصر وسورية.

إن المبرر الذي اعتيد تقديمه لتخلي الدولة عن ملكيتها في المرافق العامة والثروات الطبيعية الكبرى هو استخدام مزايا القطاع الخاص في توفير كفاءة الإدارة والإنتاج في ظل السوق التنافسية. بيد أن ليس ثمة سبب لافتراض أن ملكية المنشأة تحول دون خضوع نشاطها لقوى السوق التنافسية. فالاستقلال المالي والإداري للمنشأة العامة يمكّنها من حرية التنافس في السوق وتحقيق شروط كفاءة الأداء من دون تغيير الطبيعة العامة لملكيتها. فإذا توافر ذلك للمنشأة، فلديها كل المجال لممارسة أفضل الأساليب الإدارية بما في ذلك خصخصة «الإدارة» في صورة التعاقد مع الكفاءات الإدارية الفردية (أشخاص) أو المؤسسية (شركات) من القطاع الخاص.

ثانيًا: الملكية الخاصة والملكية العامة في النظرية الاقتصادية

لا سبب لافتراض أن ملكية المنشأة تحول دون خضوع نشاطها لحافز تعظيم الربح الذي تشترطه السوق التنافسية. فإذا كانت القواعد التي تعمل بموجبها

المنشآت الحكومية تفرض على هذه المنشآت تعظيم الربح، فسيكون تصرف المنشآت الحكومية وفق تلك القواعد مماثلًا لتصرف منشآت القطاع الخاص تحت تأثير حوافز الربح المماثلة. ولا تأثير لطبيعة الملكية في الموضوع في ظل هذه الشروط. بهذه المعاني، فإن نظرية التوازن التنافسي العامة لا تتضمن أي تحيز إلى جانب الملكية الخاصة ضد الملكية العامة أو العكس. وحتى أنصار الملكية العامة لوسائل الإنتاج من الاشتراكيين، فإنهم لا يبنون دعواهم على أن الملكية العامة هي أكثر كفاءة في تعظيم الربح من الملكية الخاصة، إنما يقيمونها على أن الملكية العامة تستطيع أن تخدم غايات اجتماعية أهم من غاية تعظيم الربح.

من الأهمية التأكيد أن نظرية «التوازن التنافسي العام» (General Competitive Equilibrium) لا تعود ذات جدوى حالما تتعذر حالة «التنافس الكامل» في الأسواق وحالما تسود الأسواق مكانها حالة «التنافس المنقوص» (Imperfect Competition). وأكثر حالات التنافس المنقوص تطرفًا هي حالة «الاحتكار الطبيعي» التي تسود حين تتطلب اقتصادات الحجم الكبير أن يكون حجم المنشأة من الضخامة حيث لا تتسع السوق إلا لمنشأة واحدة، فتنتفي عندئذ إمكانية التنافس، كما هي الحال في المنشآت التي تقوم بإسالة المياه أو بتزويد التيار الكهربائي. ولعل أقوى الحجج التي يسوقها المدافعون عن الملكية العامة هي تلك المتعلقة بمثل تلك الاحتكارات، ذلك لأن تأميم المنشأة التي تشكل احتكارًا طبيعيًا لتصبح ملكًا للدولة يتيح للحكومة أن تتحكم بسياسة المنشأة الحكومية في الإنتاج وتحديد الأسعار، حيث تحمي المستهلك من الأسعار الفاحشة التي ربما يضطر إلى تحملها في ما لو كان الاحتكار ملكًا خاصًا دافعه الوحيد هو تعظيم الربح.

حديثًا، نجح الفكر الاقتصادي في تطوير منهجيات لتحسين الكفاءة في المنشآت الحكومية من خلال تعريض هذه المنشآت لدرجات من التنافس تمارسه منشآت متنافسة في القطاع الخاص، حيث يتاح للمنشآت الخاصة كسر الاحتكار الحكومي حيثما تطلبت ذلك حالة السوق.

بموازاة ذلك، عمد الفكر الاقتصادي إلى ابتداع وسيلة غير «التأميم» أو استئثار الحكومة بالسيطرة الكاملة على نشاط إنتاجي معين بهدف ضمان توفير سلع أو خدمات معينة يطلبها المجتمع، إذ في الإمكان توفير السلع أو الخدمات المطلوبة اجتماعيًا بوساطة عقود تبرم مع منشآت القطاع الخاص، أي من دون تغيير ملكية المنشآت الخاصة التي يتم التعاقد معها لإنتاج تلك السلع أو الخدمات. وهكذا، يكون التعاقد وما يماثله من الإجراءات الحكومية الضابطة للنشاط الاقتصادي بديلًا مجديًا للملكية أو لسيطرة القطاع العام الكاملة على تلك المرافق. وبناءً على ذلك، يجدر تكرار أن الفكر الاقتصادي الحديث الخاص بالتنظيم الاقتصادي للمجتمع لا يحمل أفكارًا مسبقة متحيزة للملكية العامة أو، على العكس، متحيزة للملكية الخاصة بصورة مطلقة في جميع الأحوال، بل يعتمد الأمر على تحليل «شروط البداية» (Initial Conditions) التي تحكم أوضاع الاقتصاد والمجتمع حين يضعها الاقتصاد السياسي موضع الدراسة والتحليل. تشمل «شروط البداية» هذه نمط الملكية والتنظيم الاجتماعي الذي يسود الاقتصاد. فإذا كان السائد هو الملكية العامة والتنظيم المركزي المرتبط بها، عندئذٍ يُنظر في سياسات تحرير الاقتصاد ورفع كفاءة الأداء الإنتاجي من خلال إدخال جرعات قوية من المنافسة من القطاع الخاص. وإذا كان السائد هو الملكية الخاصة في سياق من الانفلات والممارسات الاحتكارية التي تستغل النشاط الاقتصادي لتعزيز مصالح فئوية من دون المصلحة الشاملة للمجتمع. عند ذلك، يُنظر في توسيع مداخلة الدولة وتشريع الأنظمة التي تكافح الانفلات وتحد من الممارسات الاحتكارية.

ما دام الأمر كذلك، لماذا يصرّ بعض الأطراف على تنازل القطاع العام عن ملكيته للمرافق والأصول؟ يمكن التفكير في عدد من الأسباب:

- هناك الحالات التي تضخم فيها النشاط الاقتصادي للقطاع العام وأصبح مثقلًا بمسؤولية ملكية المنشآت في عدد كبير من النشاطات المنتجة السلع والخدمات الخاصة التي هي من طبيعة نشاط القطاع الخاص، والتي من غير الممكن تحقيق التنافس الحرّ في أسواقها إذا كان القطاع العام، بسطوته المعروفة،

فاعلًا فيها. والمثال الساطع على ذلك تجربة دول التخطيط المركزي (الاتحاد السوفياتي والدول التابعة له) وكذلك الدول التي اعتمدت التأميم غير المبرر للمنشآت المنتجة السلع الخاصة ضمن مبادرات القطاع الخاص. أما المرافق العامة فإنها في أغلب نشاطها منتجة سلعًا عامة لا تخضع لقوى السوق من عرض وطلب وأثمان، وهي لهذا السبب غير قادرة حكمًا على إنتاج حاجة المجتمع من السلع العامة إلا بقرارات يتخذها المجتمع من خلال الدولة. وسنعطي لاحقًا مثلًا تطبيقيًا عن حالة خصخصة التعليم العالي في الأردن.

- هناك الاعتقاد أن بيع الأصول العامة هو وسيلة لجذب الأموال الاستثمارية، ولا سيما من الخارج. لعل هذه هي أوهى الحجج للتخلي عن الملكية العامة للأصول الاقتصادية. فإذا كان ثمة دور للاستثمار الأجنبي في التنمية، فدوره هو إنشاء مشروعات إنتاجية جديدة، لا المشاركة في مشروعات قائمة أو الاستيلاء عليها، ما لم يكن واضحًا أن ذلك يستتبع تطويرًا جذريًا لهذه المشروعات مثل تحديثها وتطويرها تقانيًا للارتقاء بإنتاجيتها والتوسّع فيها باستثمارات جديدة.

- أخيرًا، هناك الحالات التي تحتاج فيها الإدارة الناجحة إلى خبرات عالية التقانة أو مزايا تسويقية موجودة عند شركات عالية الخبرة التقانية أو السيطرة التسويقية. لكن لا تقبل هذه الشركات أن تتيح هذه التقانة أو المزايا ما لم تكن شريكًا في الملكية، وهي الحالات المعروفة باسم «الشراكة الاستراتيجية»، التي تمثلها في الأردن مشاركة شركة «لافارج» الفرنسية في ملكية الأسمنت، وشركة «فرانس تلكوم» الفرنسية في ملكية الاتصالات، وشركة «PCS» الكندية في ملكية البوتاس، ووكالة الاستثمار في بروناي في ملكية الفوسفات. وفي هذا الشأن، هناك شكوك كبيرة في أن الصفات السابق بيانها المطلوبة في الشريك الاستراتيجي تنطبق على الشركة الأخيرة (وكالة الاستثمار في بروناي) التي اشترت من الحكومة ما يعادل 37 في المئة من مجموع أسهم شركة الفوسفات، وخضعت في ما بعد للتحقيق في لاقانونية الإجراءات التي تمت بموجبها هذه الخصخصة، وشبهة الفساد فيها.

في خصخصة أسهم شركة الفوسفات المشار إليها مثال واقعي على أحوال بالغة الأهمية تضع المؤسسات والمنشآت العامة موضع الانتقاد الصريح، وهي أحوال ربما ترد في منشآت القطاع العام حتى المستقلة ماليًا وإداريًا، وهي أن تتسلل عناصر بشرية قابلة للفساد إلى إدارة هذه المنشآت فتستغل هذه العناصر مرونة صنع القرار التي يتيحها استقلال هذه المنشآت لمنافعها الشخصية. هذه ظاهرة معروفة في علم الاقتصاد باسم «الأصيل والوكيل» (Principal-Agent) وهي حين يكون «الوكيل» المفوّض بالقرار نيابة عن المالك «الأصيل» حائزًا على المعرفة المباشرة والدقيقة لنشاط المنشأة بصورة لا تتوافر عند المالك «الأصيل» أو الأطراف الأخرى ذات الصلة، فيستغل امتيازه هذا من أجل الحصول على منافع شخصية. فالجهاز الإداري الحكومي (موظفو الخدمة المدنية) يتألف من «الوكيل» التنفيذي عن «الدولة» (التي تضم عموم الشعب أو الأمة)، أو عن المساهمين. وهو بهذه الصفة يتحمل مسؤولية القرارات التنفيذية في أمور هو الأكثر معرفة بها وأهلية لتلبية شروطها. وبحكم هذا الامتياز في المعرفة مع سلطة اتخاذ القرار، يكون الوكيل معرضًا لإغراء اتخاذ قرارات تصب في مصلحته الشخصية أو الفئوية أكثر من ملاءمتها مصلحة المالك أو الجهة الأصيلة التي يقوم بالوكالة عنها. لذلك، الضمانة الأساس للحد من احتمالات الفساد في الإدارة العامة هي الشفافية وتوازنات الرقابة والرقابة المضادة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفي داخل أجهزة الإدارة الحكومية وضمن تنظيماتها.

في شركات القطاع الخاص، تعتبر مجالس الإدارة والأجهزة الإدارية للشركات هي «الوكيل» عن المالك الأصيل، أي حملة الأسهم. وفي هذه الحالة أيضًا، يكون المدراء أصحاب القرار في الشركات معرضين لإغراء اتخاذ قرارات تصب في مصالحهم الشخصية أكثر من مصلحة الشركة، ولا سيما في غياب مقاييس حسن الأداء والشفافية التي تفرضها الأسواق في حالات التنافس الحر الفاعل، أو التي تفرضها أنساق الحكم (الحكمانية) في الشركات وتحقيقها لتوازنات مؤثرة في الرقابة والمحاسبة ضمن الأنظمة والممارسات الإدارية للشركة.

بالمنطق ذاته، تستطيع الخصخصة أن تتجاوز مشكلة «الأصيل والوكيل» بشرط واحد، وهو أن يقوم المالكون الخواصّ بإدارة المنشآت المخصخصة بأنفسهم، فيكون لديهم الحوافز المطلوبة لرفع كفاءة الأداء في هذه المنشآت. لا يتحقق هذا الشرط في الأغلب إلا في المنشآت الصغيرة التي يُباشر أصحابها إدارتها بأنفسهم، والتي لا يُحتمل أن تكون أصلًا في حوزة القطاع العام حتى تكون موضوعًا للخصخصة، إلا ربما في حالات قليلة مثل قيام الدولة بإصلاح زراعي توزع بموجبه الملكية العامة في الأراضي الزراعية على صغار المزارعين. أما في المنشآت التي يوجب تنظيمها الفصل بين الملكية والإدارة، كما هي الحال في الشركات المساهمة العامة وما شابهها من المنشآت الكبيرة في القطاع الخاص، فتبقى مشكلة «الأصيل والوكيل»، قائمة بحذافيرها. ففي هذا النوع من المنشآت، يكون في حوزة المديرين التنفيذيين المعرفة المباشرة والدقيقة عن نشاط المنشأة بصورة لا تتوافر للآخرين. وبذلك، تتوافر لديهم الحوافز لاستغلال هذه المعرفة لمصالح شخصية، تمامًا كما هي الحال في البيروقراطيات الحكومية. لذلك لا يبدو أن إنجاز الخصخصة في ذاته يستتبع حلًا لمشكلة « الأصيل والوكيل» ما لم تستوفى لذلك الشروط المشار إليها آنفًا.

ثالثًا: الأرومة المشتركة للفساد في الفضاءين العام والخاص

تظهر مشكلة «الأصيل والوكيل» بحدة شديدة في أثناء عملية أو «سيرورة» الخصخصة (Privatizing Process) ذاتها عند المسؤولين الموكلين تنفيذ نقل الملكية أو نقل الإدارة إلى منشآت القطاع الخاص. ثبت من الخبرة العملية أن احتمالات الفساد في هذه العملية جدّ كبيرة. فإضافة إلى أن الوكلاء المفوضين تنفيذ العملية يملكون معلومات غير متاحة لغيرهم عن حقيقة أرباح المنشأة التي هم بصدد بيعها، فإن احتمال فساد عملية البيع يبقى قائمًا حتى لو كانت الأرباح الجارية معلنة ومتاحة للجميع، إذ يبقى ثمة جانب غير معلن إلا عند الراسخين في معرفة الدقائق الداخلية للمنشأة، وهو الجانب المتعلّق بالأرباح المستقبلية للمنشأة، التي هي العامل الحاسم في قيمة أصول المنشأة، إذ تساوي هذه القيمة المكافئ الحالي

لمجموع تدفقات الربح المستقبلية[2]. وواكبت ظواهر الفساد المشار إليه عددًا من عمليات الخصخصة في بعض الأقطار النامية وفي «الاقتصادات العابرة transition economies» (المصطلح الذي أطلق على دول أوروبا الشرقية التي عبرت من نظام التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق)، حيث استخدمت تلك العمليات طرائق للثراء السريع لقلة من المتنفذين. ففي روسيا مثلًا، وفي خلال سنوات قليلة، «استفحل التفاوت وتراجعت المساواة بين الدخول، وانحدر المتقاعدون إلى هوة الفقر المتفاقم، ولحق التردي بنظام التعليم الذي كان من أرقى الأنظمة في العالم»، وقدر حجم الأصول التي تم نهبها من خلال عمليات الخصخصة بـ 1500 مليار دولار، أنتجت طبقة غير مسبوقة من فاحشي الثراء[3].

لكن، من أهم الأسباب التي تبرر أن تكون المنشأة الإنتاجية ضمن منشآت القطاع الخاص ونشاطه هي ما يتعلق بشرط آخر من شروط الإدارة الكفؤة، غير شرط الاستقلال المالي والإداري. فالاستقلال المالي والإداري يتيح محاسبة الكفاءة على قاعدة الربح والخسارة، أما الشرط الآخر فهو وضع المنشأة الإنتاجية أمام تحدي قوى السوق وآلية السعر التي تخضع ما تنتجه المنشأة من سلع أو خدمات للمنافسة مع السلع المماثلة التي تنتجها المنشآت الأخرى. وبذلك، لا يكون نجاح المنشأة في تحقيق الربح عائدًا إلى مزايا احتكارية تتمتع بها، بل إلى جودة منتوجاتها وقدرتها على المنافسة، وهو عائد بالتالي إلى كفاءة المسؤولين عن إدارتها.

لعل إخضاع النشاط الإنتاجي للتنافس الحر والنأي بجودة المنتوجات وأثمانها بعيدًا عن الممارسات الاحتكارية، سواءً الاحتكار الفردي (Monopoly) أم احتكار المجموعة المتواطئة (Oligopoly)، هو أقوى الحجج لتطبيق الخصخصة على المنشآت الحكومية حين يتعذر تعريضها لقوى السوق التنافسية بطرائق أخرى. ومن الصعب دحض هذا المنطق الذي يرشح للخصخصة جميع المنشآت

---

(2) Joseph E. Stiglitz, Forward to: Gerard Roland, ed., *Privatization: Successes and Failures*, Foreword by Joseph E. Stiglitz, Initiative for Policy Dialogue at Columbia (New York: Columbia University Press, 2008).

(3) المصدر نفسه، ص ix-x.

التي تهيئ لها الملكية الخاصة شروط التنافس الحرّ التي تحكم مواصفاتها، الأمر الذي يخفض أسعارها للمستهلك ويعظّم أرباحها للمستثمر. من تلك المنشآت ما بادرت الدولة إلى الاستثمار فيه بسبب تردد المستثمرين الخواص، بالنظر إلى كبر حجم الاستثمار ونقص المعرفة بطبيعة السلعة المنتجة والتكنولوجيا التي تمثلها، وبالتالي عدم قدرتهم على القيام بالمبادرات للانتقال بالاقتصاد من مراحل ابتدائية في التطور، حين كانت السيادة للزراعة والتجارة والخدمات البدائية، وكان القطاع الصناعي في طفولته، بينما كان روّاد الاستثمار الخواص منصرفين إلى النشاط التقليدي محدود المخاطر بحكم محدودية خبرتهم وإمكاناتهم المالية. حينئذٍ، اضطرت الحكومات إلى المبادرة لتلك الاستثمارات كما فعل الأردن مثلًا بتأسيسه صناعات الأسمنت وتكرير النفط وتعدين الفوسفات والبوتاس.

إن بقاء مثل تلك الصناعات التي يمكن لآلية السوق والمنافسة ضمان كفاءتها احتكارًا حكوميًا هو أمر يصعب تبريره في معظم الحالات، إذ قد يكون ذا آثار سلبية في كفاءة الإنتاج. أما التمسّك الحكومي بتلك الاحتكارات فهو السبب الرئيس في المشكلات الاقتصادية التي عاناها الاتحاد السوفياتي ودول أوروبا الشرقية وتعانيها مصر وسورية وأقطار أخرى استخفت بقيمة السوق وفاعلية آلية السعر.

لكن ذلك المنطق لا ينطبق على النشاطات الإنتاجية التي تعتبر احتكارات طبيعية من قبيل المصادر الطبيعية كالبترول، ولا على المرافق العامة التي لا تخضع بالمرة أو تخضع جزئيًا فقط للنشاط التنافسي وآلية السوق، مثل الأمن العام والتعليم والصحة - وسائر المرافق التي تعرف «بالسلع العامة».

رابعًا: الدور الاقتصادي للدولة وسياسة الخصخصة

1- الدولة واقتصاد السوق

منذ ثمانينيات القرن الماضي، راجت عبادة وثن «السوق» وقدراته العجائبية، مخترقة السياسات الاقتصادية في صورة حمى الخصخصة، وأصبحت الدولة

وتدخلها في النشاط الاقتصادي موضع اتهام حتى تثبت براءتها، وغدا تحديد دور الدولة وتصغير حجمها مفتاحًا لإنقاذ البلد الفقير من دوامة الفقر والتخلف وتسييره في طريق التنمية المستدامة الواعدة ببحبوحة لا تريم. وكان ذلك، في جانب منه، ردًا على عقيدة وثنية أخرى لا ترى القداسة إلا في الدولة كلية القدرة على إدارة النشاط الاقتصادي لما فيه مصلحة المجتمع، كل المجتمع. وكان التطبيق المتطرف لهذه العقيدة الأخيرة هو إدارة الاقتصاد من خلال التخطيط المركزي كما مارسها الاتحاد السوفياتي ودول المعسكر الاشتراكي.

يقتضي التحديد العلمي لدور الدولة في الاقتصاد الانفكاك من النزعة الوثنية التي تتعامل مع هذا الموضوع من خلال موقف عقائدي، وتبني موقف موضوعي مبني على حاجات المجتمع وأهدافه في تحقيق التنمية المستدامة والمنعة الاقتصادية والرفاه لجميع المواطنين بإنصاف وتكافؤ.

تعني إدارة الدولة للاقتصاد والنشاط الإنتاجي فيه من منطلقات علمية متحررة من الأيديولوجيا أن تعمل الدولة على قيام الطيف العريض من المنشآت الإنتاجية المتخصصة بإنتاج مختلف السلع والخدمات، سواء مباشرة من قبل الدولة، أم برعاية وتشجيع مبادرات القطاع الخاص لإقامتها. أما المعيار الذي يحدد أيًّا من الفضاءين هو الأفضل لنشاط المنشأة المنتجة سلعة أو سلعًا معينة أو خدمات معينة، فهو معيار الكفاءة الذي يؤمّن إنتاج السلع والخدمات بالكميات والأنواع التي تلبي الطلب الفردي والطلب الاجتماعي بأحسن النوعيات وأرخص الأثمان. وتعتمد الكفاءة في الإنتاج على عوامل عدة، في مقدّمها الإطار المؤسسي والتنظيمي الذي يحكم عمل المنشأة، والذي يحدد الدوافع والحوافز التي ترفع الكفاءة (لتشجيعها) أو تحبطها (للتخلص منها).

تعتمد كفاءة أداء المنشأة بوجه عام، وأداء العاملين فيها بوجه خاص، على ما يأتي:

- البيئة المؤسسية التي تعمل فيها المنشأة.

- الدوافع والحوافز، وهي من صنفين: الأول، الحوافز المادية وفي أساسها تحقيق الأرباح والمزايا المادية للعمل في المنشأة؛ والثاني، الحوافز المعنوية

كالفخر والشعور بالرضى الناتجين من السمعة الطيبة والمكانة الاجتماعية والنفوذ السياسي والاجتماعي (الجاه) المرتبط بالعمل المتقن والأداء الناجح.

من حيث المبدأ، وبحسب ما تفيد النظرية الاقتصادية الليبرالية منذ آدم سميث، من الممكن، ضمن شروط معينة، الركون إلى المبادرات الشخصية والفردية في القطاع الخاص لتولي إدارة جميع المنشآت المنتجة السلع والخدمات الخاصة (أي ما عدا السلع والخدمات العامة) بالكم والنوع اللذين يفيان بالطلب، وأداء ذلك بكل كفاءة (أقل كلفة وأفضل نوعية وأرخص ثمن). فإذا توافرت تلك الشروط المعينة يمكن وضع التصنيف الآتي للفضاءات الثلاث التي تستوعب النشاط الاقتصادي.

2- الفضاء العام

يشمل الفضاء العام الدولة بسلطاتها الثلاث: التشريعية والقضائية والتنفيذية، بما فيها الحكومات المركزية والمحلية. في هذا الفضاء، يصار إلى تشريع القوانين وتنفيذها وحماية النظام العام بتوفير الأمن والدفاع وحكم القانون وحماية حقوق الإنسان، وتوفير المال العام لتغطية تكاليف السلع والخدمات العامة المختلفة التي تلتزم الدولة توفيرها للمواطنين بعدالة وإنصاف، والإشراف على أداء المنشآت الإنتاجية في القطاع الخاص لتنظيم هذا الأداء وضبط جودته.

في الفضاء العام أيضًا يجري التحكم بنشاط السوق وحركة الأسعار، ويخطط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما يجري الإشراف على أداء المنشآت الإنتاجية في الفضاء الخاص وضمان صحة التنافس بينها حيث هي متنافسة، وصحة سلوكها إذا كانت احتكارًا أو ضمن سوق تنقصها مقومات المنافسة.

3- الفضاء الخاص

في المقابل، يشمل الفضاء الخاص قطاعين رئيسين:

- الأول، قطاع الأعمال الخاص الذي، بإشراف الدولة وضمن قوانينها، يتولى إدارة الإنتاج في جميع قطاعات السلع والخدمات التي يكون المواطنون

في حاجة إليها. وكي يتم إنتاج ما يكفي لتلبية حاجات المواطنين إلى السلع والخدمات كلها، لا بد للمنشآت من الحصول على القيمة المالية للتكلفة التي يتكلفها الإنتاج، وذلك حين تُترجم «حاجات» المواطنين تلك إلى «طلب فاعل» من خلال إنفاق المواطنين المباشر أو من خلال تنفيذ المنشآت الخاصة لعقود يمولها القطاع العام لمصلحة بعض المواطنين أو جميعهم.

- الثاني، قطاع الخدمات غير الحكومية وغير الربحية التي تشارك الفضاء العام في تقديم السلع العامة، مثل التعليم والطبابة والنشاط الإعلامي والنشاط الفكري والثقافي ...إلخ.

أما الشروط التي تقيّد اختصاص قطاع الأعمال بجانب معين من النشاط الاقتصادي والإنتاج فتشمل ما يأتي:

- أولًا، أن تكون السلع المنتجة «سلعًا خاصة» بالكامل، خاضعة لطلب السوق الذي تنظمه آلية الأسعار. ويستثني هذا الشرط السلع العامة أو ذات الغرض المزدوج، التي تنتج تلبية لحاجات اجتماعية وتكون غير مرتبطة، جزئيًا أو كليًا، بالطلب في السوق أو بالقدرة الشرائية للمتفعين بها.

- ثانيًا، أن تسود عوامل التنافس ويُقمع الاحتكار في الأسواق كلها التي تسوّق فيها المنتوجات، ويشمل ذلك الأوضاع التي تحد من حرية دخول منتجين آخرين للسوق، وعدم كفاية المعلومات وعدم توازنها ونقصان شفافيتها عند الراغبين في المزاحمة من جانب الإنتاج والتوريد وعند فئات أصحاب الحاجة والطلب من المستهلكين.

يدفع التنافس المدعوم بالحوافز المادية (جني الأرباح وتحقيق التوسع والتراكم في الثروة) المنتج إلى جودة الإنتاج وخفض ثمنه. أما الحوافز المادية من دون ساحة متكافئة للتنافس الحرّ، فهي تدفع المنتج إلى السعي إلى وضع احتكاري يجني فيه أرباحًا، لا من جهده الإنتاجي، بل من خلال العبث بالمؤسسات والالتفاف على قواعد المنافسة، وهو السلوك المعروف «بالسعي إلى الكسب الريعي» (Rent Seeking).

يشبه دوغلاس نورث (Douglass C. North)، رائد علم الاقتصاد المؤسسي، نشاط المؤسسات الفاشلة التي توجه حوافز الربح ضد مصلحة المجتمع بنشاط القرصنة، مبينًا أن النجاح في نشاط القرصنة يتطلب مجموعة من المهارات والمعارف تناظر ما يتطلبه النجاح في الإنتاج الصناعي، وأن الحوافز التي تدفع الأفراد إلى الاختيار بين تطوير قدراتهم في مجال القرصنة أو في مجال التصنيع تعتمد على العائد النسبي للفرد من انخراطه في النشاطين، وأن هذا العائد النسبي يعتمد على الإطار المؤسسي للاقتصاد(4).

في إعادة صوغ العلاقة بين الفضاءين الخاص والعام، يتعين بناء المؤسسات التي تضمن للفرد أن انخراطه في النشاط الإنتاجي الشريف أكبر وأضمن في المردود من انحرافه للقرصنة. ويتعين أن يستهدف الإصلاح المؤسسي كأولوية قمع الاحتكار وإصلاح ساحة النشاط الاقتصادي بما يجعلها ساحة مستوية للمباراة (Level Playing Field) تتيح فرصًا متكافئة لكل من يرغب في دخولها وممارسة النشاط الاقتصادي فيها من دون عوائق من إجراءات وأنظمة أو حتى من حجب المعلومات أو التمييز في مدى المعلومات المتاحة لمختلف الناشطين المحتملين، وهو ما يعرف بغياب التناظر أو «لاتناظر» المعلومات (Asymmetry of Information).

لنسلّم موقتًا بأن الشروط المبينة أعلاه توافرت كاملة وبالشكل الصحيح. هل نستطيع عند ذلك أن نعفي الدولة من أي دور مباشر في النشاط الاقتصادي المنتج السلع والخدمات؟ وهل يتعين علينا عندئذٍ أن نحيل إلى القطاع الخاص السلع والخدمات كلها التي قضت حوادث تاريخية معينة أن تتولى إنتاجها الإدارة الحكومية أو المنشآت المملوكة من الدولة؟

لسرعة الجواب نقول نعم. ولعله من الأفضل أن تتخلى الدولة عن التورط في إنتاج السلع والخدمات باستثناء ثلاثي الأبعاد:

---

(4) Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Political Economy of Institutions and Decisions (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1990).

- الاستثناء الأول هو السلع التي تواجه أسواقًا غير تنافسية أو منقوصة التنافس، فيتيح تولي القطاع الخاص إنتاجها له جني أرباح ريعية غير مبررة. وعلى رأس هذه السلع تلك التي تعتبر «احتكارات طبيعية»، مثل الثروات المعدنية و المشروعات الضخمة التي لا تتحمل السوق منها إلا عدد قليل لتتعذر معه المنافسة.

- الاستثناء الثاني هو ما يعرف بـ «السلع العامة» (وتشمل الخدمات اصطلاحًا) في مقابل «السلع الخاصة»، وهي التي يجب إنتاجها كمًا ونوعًا بما يلبي حاجات المواطنين إليها من دون تمييز، فلا يقيّد إنتاجها بتوافر القوة الشرائية عندهم. ومن الأمثلة التقليدية على السلع العامة خدمات الدفاع والأمن العام والتربية والتعليم والخدمات الصحية ومرافق البنى التحتية التي تخلو من روابط مباشرة بين كمّ إنتاجها وكيفه وتوريدها إلى المستفيدين من جهة، وقدرة المستفيدين على شرائها ودفع أثمانها من جهة أخرى. وتجدر الإشارة هنا إلى أن صفة العمومية في السلعة العامة ربما تكون محدودة أو جزئية، حيث إن السلعة ذاتها تضم في الآن ذاته جانبًا فيه صفات السلعة العامة، وجانبًا آخر فيه صفات السلعة الخاصة، (الخدمات البريدية، التعليم العالي...).

- الاستثناء الثالث هو تولي الدولة حكم السوق بصورة ناشطة، بما في ذلك الرقابة على أداء آلية الأسعار والتدخل فيها في ما يتعلق بالنشاطات التي يضعف فيها الأداء الكفؤ للسعر، ومنها، على سبيل المثال، النشاطات ذات الاقتصادات الخارجية (External Economies)، أي ذات الآثار الإيجابية غير القيم المباشرة الناتجة منها، التي تعكسها الأسعار، وتلك التي لا تظهر اقتصاداتها إلا إذا بلغت أحجامًا كبيرة (Economies of Scale)، أي لا يمكن الركون إلى عوامل السوق لتوفير شروط القيام بها ما دامت ضمن أحجام محدودة.

إن إنتاج السلع العامة هو مسؤولية الدولة في المقام الأول، ولا مزايا لأن يُعهد بها إلى القطاع الخاص ما دامت غير متأثرة بقوى السوق. لكن، لماذا تتم، على الرغم من ذلك، الدعوة إلى خصخصة مرافق النفع العام وغيرها من السلع العامة؟ الحجة الرائجة هي عامل الكفاءة الإدارية التي يشتهر بها القطاع الخاص. لكن تولي القطاع الخاص إنتاج سلعة عامة يتمتع في شأنها باحتكار محصن ضد

المنافسة الحافزة على الأداء الكفؤ وتسويقها، يؤدي بالضرورة إلى تقديم سلع أو خدمات سيئة النوعية، أو تقاضي أثمان باهظة أو كليهما، الأمر الذي يدفع الحكومة إلى ربط كل عملية خصخصة لإنتاج سلعة عامة بإنشاء هيئة حكومية مستقلة لتنظيم تعامل القطاع الخاص مع هذه السلعة، إنتاجًا وتوزيعًا وتسعيرًا. ففي بلد كالأردن مثلًا، قام بخصخصة عدد من مرافقه العامة كالاتصالات والكهرباء والنقل العام، كان لا بد من إخضاع هذه المرافق لإشراف هيئات تنظيم مستقلة من المفوضين المختصين من أجل ضبط سلامة الأداء فيها.

يمكن القول إنه بالقدر الذي تستدعي المصلحة تدخل الحكومة لتنظيم نشاط ما في القطاع الخاص، كان ذلك سببًا للتساؤل عن سلامة خصخصة هذا النشاط أصلًا. السؤال الذي ينشأ هنا هو: لماذا نسير في هذه الطريق؟ والجواب الشائع: إن الإدارة الحكومية مصابة بفقر في الكفاءة بصورة مزمنة؛ والأرجح أننا سنجد لهذا أسبابًا يتعلق معظمها بأن القطاع الخاص يكفل لإدارته فنون الإدارة الحديثة وتقنياتها، وخضوع المنشأة لرقابة أشد ومحاسبة على الأداء ضمن معايير موضوعية. إضافة إلى ذلك، يخضع التوظيف الخاص بدرجة أكبر لاعتبارات الكفاءة ولمرونة أكثر للاستغناء عن الموظفين غير الأكفاء.

ثمة احتمال كبير أن تلك الممارسات المخلّة بحسن الأداء الإداري تستمرّ قائمة في المنشآت التي تواجه سوقًا محتكرة أو منقوصة المنافسة حتى بعد خصخصتها. وحتى لو لم يكن الأمر كذلك، فمن السهولة حصول المنشآت العامة على عناصر الإدارة الكفؤة تلك من خلال التعاقد عليها مع مؤسسات القطاع الخاص، من دون أن تتنازل الدولة عن ملكيتها وسيطرتها على الأمور.

إن الحوافز المادية في القطاع العام محدودة، لكن من الممكن جعلها تتلاءم طرديًا مع إتقان الأداء بالحرص على استقلال الإدارة وتحصينها ضد التأثر بسلبيات الضغوط الاجتماعية البطريركية (الأبوية) والفئوية، وبالعمل على تنمية الحوافز المعنوية التي تحضّ على الأداء المتقن. وحتى في القطاع الخاص حيث حافز الربح هو السائد، نجد مع ذلك أن الحوافز المعنوية لا تغيب عن البيئة الإنتاجية في هذا القطاع. وكثيرًا ما يطغى الشعور بالفخر على حافز الربح، عند أداء العمل

بإتقان، أو الوصول بمنتج ما إلى درجة عالية من الجودة ويكون له الفضل الأكبر في جودة الأداء.

4- توزيع النشاط الاقتصادي

بناءً على ما تقدم، يختلف توزيع المسؤوليات المتعلقة بالنشاط الاقتصادي ضمن المجتمع والدولة بين أمور الاقتصاد الكلي (الماكرو) وأمور الاقتصاد الجزئي (المايكرو)، كما يختلف بالاختلاف بين السلع العامة والسلع الخاصة والسلع متعددة الأغراض. يقع النشاط الاقتصادي الكلي (الماكرو) حصرًا في الحيز العام. وكان تراخي الدولة في مراقبة هذا النشاط وضبطه وامتناعها عن التدخل المباشر لتصحيح الاختلالات التي تعتريه، سببين لأخطر الأزمات التي تعرض لها العالم. أما النشاط الاقتصادي الجزئي (المايكرو)، فتوزع المسؤوليات عنه بين ثلاثة قطاعات ذات مؤهلات مختلفة للتعامل مع كل من السلع الخاصة والسلع العامة: القطاع الحكومي (العام) والقطاع الأهلي غير الربحي (المجتمع المدني) وقطاع الأعمال الربحي.

أما التمييز بين السلع الخاصة والسلع العامة والسلع متعددة الأغراض، فالمبدأ هنا هو أن تناط مسؤولية النشاط في إنتاج السلع الخاصة بقطاع الأعمال في الفضاء الخاص، شريطة خضوع هذا النشاط لقوى السوق التنافسية الخالية من الاحتكار، بينما يستقر النشاط الاقتصادي في إنتاج السلع العامة وتوريدها في حيّز المسؤولية الحكومية، مع استثناءات مبررة بدقة وخاضعة لقوانين مثل التعاقد مع القطاع الخاص في مجال الإدارة من دون التملك؛ ومثل الإنشاء والتشغيل ونقل السيطرة (BOT)؛ ومثل بيع حصص في شركة تملكها الدولة للقطاع الخاص من أجل استقطاب موارد مالية من أجل تمويل توسعات كبيرة في القدرات الإنتاجية للشركة، أو استقطاب تجهيزات وخبرات يصعب الحصول عليها إلا من خلال شريك استراتيجي متخصص بالإنتاج موضوع البحث. وينصح عادة ألا تزيد حصة الشريك الاستراتيجي في هذه الحالة على 50 في المئة من الأسهم.

أما السلع ذات الغرض المزدوج أو متعددة الأغراض فحكمها حكم السلع

العامة، مع جواز أن يشارك في النشاط الخاص بها القطاع الأهلي غير الربحي، كما هي الحال في الجامعات الخاصة غير الربحية، بحسب ما يبينه المبحث الآتي من هذا الفصل الذي يقدم تجربة التعليم الخاص في الأردن مثلًا تطبيقيًا لهذا المفهوم.

لمزيد من الشرح في هذا المجال، تُعرف طبيعة كل من فئتي السلع الخاصة والعامة من خلال تحديد العلاقة بين الاستهلاك الفردي والاستهلاك الجمعي للسلع (البضائع والخدمات) لكل من الفئتين. ففي حالة السلعة الخاصة، يكون مجموع الإنتاج المطلوب لتلبية الطلب الاستهلاكي على السلعة هو حصيلة جمع الكميات المطلوبة للاستهلاك الفردي. أما في حالة السلع العامة، فإن مجموع الإنتاج المطلوب للاستهلاك الفردي هو ذاته المطلوب للاستهلاك الجماعي. لذلك، ففي حالة السلع العامة «الخالصة» كخدمات «الأمن العام» وخدمات البث التلفزيوني مثلًا، يعتمد الانتفاع الفردي من هذه الخدمات على المتاح منها بصورة إجمالية، وليس على مدى انتفاع الأفراد الآخرين بها زيادةً أو نقصانًا، ولا يترتب عن انتفاع شخص أو مستهلك إضافي منها أي تكلفة إضافية. لذلك، توصف السلعة العامة في مثل هذه الحالة بأنها «سلعة غير مزاحمة» (Non-Rival)، خلافًا للسلعة الخاصة التي توصف بأنها مزاحمة، بمعنى أن كمية الاستهلاك الفردي منها ربما تنقص من الكمية المتاحة لاستهلاك أفراد آخرين.

لكن ثمة سلع كثيرة تعرف أنها «عامة» وتنطوي على عناصر من صفة «المزاحمة». فالطريق العمومية مثلًا تصبح سلعةً مزاحمة حين يكتظ عدد المارين بما يؤثر في مدى الانتفاع الفردي من الطريق، زيادة أو نقصانًا، مع زيادة الازدحام أو نقصانه. لذلك، من المفترض أن تكون درجة توافر السلعة العامة بالقدر الذي يجعلها متاحة لجميع المواطنين بالتساوي، على الرغم من أن درجة الانتفاع قد لا تكون متساوية بينهم، بل هي في الأغلب متفاوتة. وجدير بالذكر أيضًا أن الانتفاع من سلعة عامة كثيرًا ما يكون مرتبطًا بالانتفاع بسلعة خاصة. فالانتفاع من الطريق العمومية مثلًا يرتبط بامتلاك سلعة خاصة هي السيارة.

في المقابل، يتميز معظم السلع الخاصة بأنه مزاحم (Rival Goods)، بمعنى أن استهلاكه من جانب شخص أو مجموعة يحدّ من إمكانية حصول شخص أو أشخاص آخرين عليه. وينطبق هذا بشكل عام على السلع الحسيّة كلها (Tangible Goods)، المعمرة منها وغير المعمرة، كالمواد الغذائية والملابس والمركبات والأجهزة والأثاث وغيرها من السلع المادية. كما تتفرع هذه المجموعة بدورها إلى نوعين: الأول يمثل السلع الخاصة ذات الاستخدام الحصري (Excludable Goods) التي تخضع عملية اقتنائها لقواعد السوق من عرض وطلب، ويملك القادرون على اقتنائها حقًا حصريًا في الانتفاع بها، فمن يمتلك ثمنها يمكنه الحصول عليها. وذلك في مقابل النوع الثاني، وهو السلع الخاصة المزاحمة ذات الاستخدام اللاحصري (Non-Excludable) بمعنى أنه يصعب حصر الانتفاع بها بالأشخاص الذين يدفعون ثمنها وحدهم. ويسمى هذا النوع من السلع في العادة السلع المشتركة (Common Goods). من الأمثلة التي تساق للتعبير عن هذا النوع من السلع، عملية صيد الأسماك في المياه الدولية التي تتصف باللاحصرية، بمعنى استطاعة أي كان اصطياد الأسماك فيها من دون مقابل.

تصنف السلع غير المزاحمة من حيث كيفية الانتفاع بها إلى نوعين: الأول ما هو حصري، أي يقتصر الانتفاع بها على الأشخاص الذي يدفعون ثمنها فحسب، كمشاهدة السينما أو استخدام الحدائق الخاصة أو حتى العامة في بعض الأحيان. ويمكن أن يكون استخدام الطرق أيضًا حصريًا في حال ارتبط استخدامها بدفع رسم معين (Toll). والثاني السلع العامة ذات الانتفاع المجاني وغير الحصري فهي السلع العامة «الخالصة» التي سبقت الإشارة إليها (الأمن الوطني، إنارة الطرق، البث التلفزيوني ...إلخ) التي لا يشترط الانتفاع منها دفع أي أثمان مباشرة[5]. يلخص الجدول (1-1) المصطلحات الواردة أعلاه في شكل مصفوفة إيضاحية.

---

(5) «Public Goods,» Available at: <http://www2.pitt.edu/~upjecon/MCG/MICRO/GOVT/Pubgood.html>.

الجدول (1-1)
مصطلحات أصناف السلع

	السلع الحصرية (Excludable)	السلع غير الحصرية (Non-Excludable)
السلع المزاحمة أو ذات الاستخدام الأحادي (Rival Goods)	السلع الخاصة (Private Goods) أمثلة: المواد الغذائية والأجهزة الكهربائية والمركبات ...إلخ.	السلع المشتركة (Common Goods) أمثلة: الموارد الطبيعية كالفحم والأخشاب والثروات السمكية
السلع غير المزاحمة أو ذات الاستخدام المشترك (Non- Rival Goods)	سلع المنفعة المشتركة (Club or Toll Goods) مثال: الطرق المتاحة مقابل رسوم	السلع العامة (Public Goods) أمثلة: الأمن والدفاع والطرق العامة والبث التلفزيوني الحر

المصدر: John Leach, *A Course in Public Economics* (Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2004).

خامسًا: مكانة السلعة العامة في اقتصاد السوق خصخصة التعليم العالي في التجربة الأردنية[6]

مع بداية التسعينيات من القرن الماضي، خصوصًا بعد انهيار الاتحاد السوفياتي، ترسخ التنكّر لدور الحكومة في الاقتصاد والتنمية، وراجت فلسفة الخصخصة، وفتح مجلس التعليم العالي البابَ لإنشاء «جامعات خاصة» تملكها شركات ربحية. وعُدَّ ذلك فتحًا عظيمًا لمصلحة الأعداد الكبيرة من خريجي الشهادة التوجيهية الذين ما عادت تتسع لهم الجامعات الرسمية أو تستجيب لخياراتهم الدراسية. واعتمد الترويج لهذا «الفتح» على الالتباس اللغوي بين

(6) طاهر حمدي كنعان، «تمويل التعليم العالي في الأردن،» في: تمويل التعليم العالي في البلاد العربية: أبحاث في السياسات، تقديم وتحرير أحمد جلال وطاهر كنعان (بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012)، الفصل 3.

«الجامعة الخاصة» بمعنى «الأهلية» غير الحكومية، و«الجامعة الخاصة» بمعنى شركة خدمات ربحية، وبدعوى أن أفضل الجامعات في العالم هي جامعات خاصة. والحال أن الجامعات المتميزة في العالم ليس بينها جامعة تدرّ ربحًا لمستثمر. فكل «ربح» تحققه هذه الجامعات من دخلها من الرسوم الدراسية وعوائد الوقفيات المتبرَّع بها، بما يفيض عن التكاليف الجارية لإدارتها، يُعاد استثماره فيها لإنتاج خدمات تربوية أفضل جودة.

لا خلاف على أن الرؤية الطموحة لمشهد التعليم العالي في الأردن، كما في أي بلد عربي، هو منظومة من الجامعات تضاهي أرقى الجامعات في العالم الآن، والمتمثلة في جامعات كامبردج وأكسفورد ولندن في بريطانيا، والسوربون في فرنسا، وجامعات عصبة العراقة (Ivy League) في الولايات المتحدة (ستانفورد وكورنيل وهارفارد ...إلخ) إلى جانب منظومة من المعاهد والمدارس شديدة التخصص المتصلة أو المنفصلة عن جامعات أمّ، مثل مدرسة هارفرد لإدارة الأعمال (Harvard Business School)، ومدرسة لندن للاقتصاد (London School of Economics)، ومعهد ماساشوستس للتكنولوجيا (Massachusetts Institute of Technology) ...إلخ.

إن بعض تلك الجامعات الراقية مؤسسات رسمية ترعاها الحكومات أو الولايات الفدرالية، لكن الجامعات الأكثر تميزًا هي الجامعات الأهلية التي يملكها، أو على الأصح يقوم عليها، المجتمع الأهلي من خلال الوقفيات المالية والتبرعات التي يستخدم معظمها في تمكين هذه الجامعات من تمويل البحث العلمي والتطوير الثقافي والمعرفي لبرامجها والارتقاء بمستوى خدماتها. وجدير بالذكر أن ما من جامعة من تلك الجامعات المتميزة تمثّل «شركة» يملكها مستثمرون يحملون أسهمها وينتظرون أن تربح هذه الأسهم وأن تحلق قيمتها في السوق المالية. والمؤسف أن فهم معظم الناس وإدراكهم هذا الموضوع وقع في الالتباس اللغوي بين «الجامعة الخاصة» بمعنى أنها «غير حكومية» تقوم عليها هيئة خيرية تمتّ إلى المجتمع المدني وتأخذ على عاتقها دعمها بالوقفيات والتبرعات، و«جامعة خاصة» بمعنى المنشأة الاستثمارية التي «يملكها» مساهمون من القطاع الخاص لأغراض الربح، شأنها شأن أي مشروع استثماري مربح!

هنا يمكن إثارة عدد من التساؤلات:

- لماذا تكاد تقتصر قائمة الجامعات القائدة والممتازة في هذا العالم على الجامعات «الخاصة» غير الحكومية لكن «غير الربحية»؟

- لماذا يتخلف عن ذلك الامتياز الكثير من الجامعات الحكومية، وربما أغلبها لكن بالتأكيد ليس جميعها (إذ تضم قائمة الجامعات القائدة جامعات تملكها حكومات بعض الولايات الأميركية منها جامعات «كاليفورنيا - بيركلي» و«فيرجينيا» و«ميتشيغان» و«ويسكونسن» و«إلينوي» و«تكساس» ...وغيرها) ؟

- لماذا لا تضم قائمة الجامعات القائدة والممتازة أيًا من الجامعات الربحية في القطاع الخاص؟ ما الفرق بين نجاح المشروع الاستثماري الربحي في أي من مجالات «الخدمات» أو فشله، ونجاح المشروع الربحي في مجال الخدمات الجامعية أو فشله؟

تعود الأجوبة عن هذه الأسئلة جوهريًا إلى موضوع دور عوامل السوق، كالعرض والطلب وآلية السعر، في تحديد كفاءة إنتاج أي من السلع والخدمات. إن شرط خضوع كفاءة إنتاج سلعة أو خدمة ما لعوامل السوق هو أن تكون «سلعة خاصة»، أي أن يكون إنتاجها مطلوبًا من أفراد أو جماعات في القطاع الخاص، قدرتهم الشرائية جاهزة لدفع ثمن حاجاتهم منها. وذلك في مقابل «السلعة العامة» التي يكون الطلب عليها مجتمعيًا (لا فرديًا) يعكس طلب المجتمع ككل عليها بأحجام ونوعيات لا يمكن حفز إنتاجها من خلال القدرة الشرائية لأي فرد أو مجموعة أفراد. ولذلك، لا يمكن الركون إلى عوامل السوق لتلبية تلك الحاجة الاجتماعية إليها بالأحجام والكميات المطلوبة. من قبيل هذه السلع العامة الأمن العام والدفاع والتنظيم الحضري ونظافة المدن وإسالة الماء والصرف الصحي، وغير ذلك من البنيات الأساسية ومعظم المرافق العامة، ومنها التعليم والتدريب والتعليم العالي.

إن السلعة التي تمثلها خدمات التعليم العالي هي سلعة عامة مطلوبة للمجتمع بأحجام ونوعيات لا يمكن لعوامل السوق أن تحفز الاستثمار الفردي على إنتاجها.

صحيح أن هناك جانبًا من تلك السلعة العامة يتسم بصفات السلعة الخاصة فيتكوّن له طلب في السوق وثمن يؤدى! هذا الجانب هو «الشهادة» الجامعية التي توثّق قراءة الطالب كتبًا معينة، واكتسابه معارف ومهارات معينة من خلال حضوره مجموعة من الحصص الدراسية. لهذه الشهادة قيمة سوقية كونها مطلوبة للحصول على فرصة عمل. بهذا المعنى، يستطيع مستثمر ما أن يؤسس «جامعة» يمكنها تقديم هذا المستوى من «السلعة الخاصة» في صورة «شهادة» تفيد بأن حاملها يملك كذا وكذا من المعارف والمهارات بدليل اجتيازه كذا وكذا من الامتحانات التي تجريها الجامعة ذاتها (أي إنها هي الحكم في تقويم جودة الخدمة التي تقدمها هي). لكن، ليس في تلك «الشهادة» ما يثبت أن حاملها الجامعي اكتسب المرونة والقدرات الفكرية والثقافية وحوافز الاطلاع ومهارات المنهجية العلمية في حل المشكلات، والنضوج في شخصية متوازنة واعية ملتزمة بمقتضيات المواطنة الصالحة. وهذه كلها خدمات لا تُنتجها الحصة التدريسية بل «الحرم الجامعي» أو «الكامباس» (Campus)، وينتجها أساتذة يعتبر كل منهم قدوة، ليس بالمناقب المسلكية الشخصية فحسب، وإنما في تعاملهم مع الفكر والحوار الفكري، وفي عاداتهم وتقاليدهم الخاصة بالبحث والإنتاج العلمي والفكري والثقافي.

إلى ذلك، لا تقتصر القيمة الاقتصادية للحرم الجامعي على ما يضيفه إلى النوعية الراقية التي يتميز بها خريجو هذا الحرم، بل تشمل أيضًا ما تضيفه الجامعة إلى محيطها الاجتماعي، سواءً في جوارها المباشر أم على مستوى الوطن كله، من غنى علمي وفكري وثقافي وفني، ما لا سبيل معه إلى الاعتماد على قوى السوق في حفز الجامعة على توفيره.

ليس ثمة طريقة لتحويل المنافع أو العوائد التي ينتجها «الحرم الجامعي» و«القدوة العلمية» إلى سلعة خاصة ذات ثمن محدد يدفعه من يرغب فيها، ويوفره من لا يرغب فيها. ولأن سقف هذه العوائد عمليًا غير محدود، فإن قدرة الحرم الجامعي على توفيرها تتلاءم طرديًا مع حجم الموارد المالية التي تستثمر فيها من دون سقف محدود. لذلك، ومن دون موارد مالية من تبرعات أو وقفيات، لا يمكن تصور حالة يمكن فيها تصميم جامعة تطلب من طلابها

رسومًا عالية بدرجة تغطي أكثر من كلفة ذلك الجانب من التعليم الجامعي الذي يمثل «السلعة الخاصة» أو الشهادة الجامعية ضمن الحد الأدنى من الجودة النوعية. وإذا أمكن فرض رسوم يفيض مردودها عن ذلك، تقضي المصلحة أن يُستثمر كل فلس منها في بناء طاقة «الحرم الجامعي» على إنتاج الجزء المتضمن «السلعة العامة» من أداء الجامعة. بناءً على ذلك، من غير الممكن تصور جامعة تكفي الرسوم التي تتقاضاها لتغطية كلفة السلعة الخاصة المنتجة مع هامش فائض يحقق ربحًا مجزيًا للمستثمرين. وإذا كان هذا وضع صعب قبوله في ذاته، فالأصعب هو الإصرار على صواب هذه الممارسة، لأن الإصرار على ذلك وإنشاء جامعات ربحية تعد المساهمين بعوائد مجزية على مساهماتهم يعني أن يصبح حافز الربح محفورًا في صميم الثقافة الإدارية والمالية للجامعة، ما يحفز على تخصيص كل فلس يمكن توفيره فوق كلفة الحد الأدنى من كلفة «السلعة الخاصة» الجامعية ليُضاف إلى أرباح المساهمين بدلًا من إعادة استثماره في إنتاج «السلعة العامة الجامعية».

لهذا السبب، لجأت الحكومة في الأردن إلى استصدار «قانون هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي» للحيلولة دون طغيان حوافز الربح على مستوى الجامعة الربحية، وضمان الحد الأدنى من مواصفات التعليم الجامعي المتصلة بكونه سلعة عامة. يستبدل هذا الإجراء الإدارة الحكومية بجوانب قصورها المعروفة للحصول على ذلك الضمان بدلًا من أن يكون الضمان في صلب هيكلية الجامعة غير الربحية، حيث يُعاد استثمار أي فائض من دخلها سواء من رسوم الطلبة أم أي مصادر أخرى للارتقاء بالأداء الجامعي بجوانبه كلها.

إذًا، هناك أسباب جوهرية تجعل من غير الممكن أن تبلغ الجامعة الربحية الخاصة مستوى يتجاوز المستوى الذي يمكن أن تصل إليه مدرسة ثانوية ممتدة زمنيًا لهذا الغرض.

ربما يُقال إن الجامعات الرسمية (الحكومية) لم يجدها كونها غير ربحية كي تبلغ المستوى الذي يتجاوز مواصفات التضخم الزمني للمدارس الثانوية، والسبب في ذلك إجبارها على التزام المستوى المتدني للرسوم الجامعية التي

لا تكاد تكفي لتقديم الخدمة الدنيا من التدريس، فضلًا عن ترك فائض يمكن إعادة استثماره لتطوير الأداء الجامعي.

يثير ذلك قضية أساس، فالكلام عن اللاربحية وضرورة رفد الموارد المالية للجامعات بالمنح والتبرعات وعوائد الوقفيات يتعارض مع التخلف الظاهر في الوعي الاجتماعي، وغياب ثقافة الوهب الخيري، ما عدا الأوقاف المحدودة بالدوافع الدينية. وعلى خلفية محدودية الموازنة في المال العام، تنشأ محدودية الإنفاق الحكومي على التعليم العالي والبحث العلمي ومعونة الطلبة ضمن أولويات الموازنة الحكومية. وهذا ما أوجد الحوافز للمبادرات المنشئة للجامعات الخاصة الربحية بدعوى ضرورة الاعتماد على طاقات القطاع الخاص لرفد موارد القطاع العام في تمويل التعليم العالي.

إن مبدأ استقطاب مدخرات القطاع الخاص لتمويل أنشطة التعليم مبدأ سليم ولا غبار عليه. ويتم هذا الاستقطاب من خلال العمل أو (اللعب) على حافزين: الأول هو رغبة المدخر في الحصول على مكافأة على قيامه بالادخار، أي تأجيل استهلاكه الحالي إلى زمن مستقبلي، وهذه المكافأة تأخذ شكل الفائدة المصرفية على المدخرات في ودائع قصيرة الأجل، وشكل عوائد ثابتة أعلى من الفائدة البنكية على سندات الإقراض المختلفة؛ والثاني، هو المشاركة في المخاطرة التي يقوم بها رجال الأعمال من خلال شراء أسهم في المشروعات الاستثمارية التي يُقيمها هؤلاء، للحصول على الربح الذي تنطوي عليه هذه المخاطرة.

إن حجم الربح الاستثماري من إنتاج سلعة معينة هو الفرق بين تكاليف إنتاج هذه السلعة والقيمة السوقية التي تباع بها. وينشأ معظم اعتراضنا على الربح المتحقق من الاستثمار في الجامعات الربحية في قطاع التعليم العالي، خلافًا للربح المتحقق في مشروعات استثمارية في قطاعات أخرى، من خفض كلفة إنتاج هذه السلعة وليس من تعظيم قيمتها السوقية ، لأن طبيعة السلعة المنتجة في التعليم العالي تجعلها مكونة من سلعة خاصة ذات قيمة سوقية وسلعة عامة لا قيمة سوقية لها. ولا مصلحة للجامعة الربحية في تعظيم إنتاج السلعة العامة، أما السلعة الخاصة فهنالك سقف لنوعيتها تحدده معايير الاعتماد. لذلك يصبح

حجم الربح معتمدًا بدرجة كبيرة على خفض الإنفاق بتقليل إنتاج السلعة العامة إلى الحد الأدنى من جهة، وبالاقتصاد في تكاليف إنتاج السلعة الخاصة وضبط نوعية مستوى الخدمة المقدمة ضمن سقف معايير الاعتماد من جهة أخرى، إذ لا يترتب عن تجاوز هذه المعايير إلا نفقات لا ضرورة لها لتسويق السلعة.

في الوقت ذاته، لا نستطيع الدعوة إلى الاستغناء عن مدخرات القطاع الخاص لتمويل التعليم العالي. لكن ما يتعين الاستغناء عنه هو المدخرات التي تستقطب من خلال حافز المخاطرة، والاعتماد بصورة حصرية على الاستدانة من البنوك أو من المدخرين مباشرة من خلال سندات تكفلها الحكومة أو تكفلها المؤسسات المستعدة لعمل الخير. وهذه المقاربة تفتح الباب على مصراعيه لتحويل الجامعات الربحية إلى جامعات وطنية غير ربحية، وتحويل حقوق المساهمين فيها إلى ديون على هذه الجامعات في صورة سندات ذات عائد ثابت وبفائدة عادلة.

في ضوء ما تقدم بيانه، يمكن إيجاز الخطوط العامة لإصلاح التعليم العالي التي يتعين أن تجسدها القوانين الجديدة كالآتي:

- أولًا، إلغاء ثنائية الجامعات الحكومية والجامعات الخاصة والانتقال إلى مفهوم موحّد هو الجامعة الوطنية المستقلة ماليًا وإداريًا، التي يديرها أمناء مؤمنون برسالة التميز والتنافس للتميز، ويكرسون الطاقات التي يبعثها فيهم ذلك الإيمان لتحقيق أكفأ الإدارة للنشاط الأكاديمي للجامعة الوطنية التي اؤتمنوا على إدارتها، ولدعم هذا النشاط بالسعي على مكانتهم إلى اجتذاب التبرعات وتكوين الوقفيات التي تؤمن التمويل المطلوب للارتقاء بالأداء الجامعي، حيث يقارب أداء الجامعات ذات المكانة العالمية، إن لم يتساوَ معها.

- ثانيًا، مأسسة الاستقلال المالي الكامل للجامعة الوطنية، ما يتيح لها أن تتقاضى كلفة تقديم خدماتها الأكاديمية ونشاطها العلمي والثقافي وإدارتها كاملة من الرسوم التي يدفعها الطلاب والدخل المتحقق من الأموال الموقوفة لمصلحتها وأي تبرعات أخرى عامة أو نوعية مخصصة لنشاطات معينة. في الوقت ذاته، ما يعفيها من العناية باعتبارات العدالة أو القدرة على الدفع في قبول المتقدمين

للالتحاق بها، وإعادة الحق إلى نصابه في هذا الشأن باعتبار أن تمكين المؤهلين للدراسة الجامعية لكن الفقراء إلى المعونة الجامعية الكلية أو الجزئية هو مسؤولية الدولة، تؤديها الحكومة من جهة، ومسؤولية اجتماعية تؤديها الجمعيات الخيرية في المجتمع. وبناء على ذلك، تتوقف المعونات الحكومية للجامعات وتتحول إلى صندوق الطلبة الذي يعاد تنظيم حكمانيته بحيث تؤمن له الموارد من المالية العامة ومن التبرعات، بما يغطي كلفة التعليم للطلاب المؤهلين للتعليم العالي لكن غير القادرين على دفع ثمنها. ولعل أفضل صور المعونة تزويد الطالب المحتاج بصكوك خاصة تحمل قيمًا نقدية تقبلها أي جامعة وطنية يختارها الطالب ويحوز القبول فيها.

- ثالثًا، نقل مسؤولية الإجازة للشهادة الجامعية المعتمدة رسميًا من الجامعة التي درس فيها الطالب إلى هيئات مستقلة عن تلك الجامعة، تمتحن الطالب في الاختصاصات المختلفة التي تمنح فيها الشهادة. والأولوية في تطبيق هذا المبدأ هو للشهادات العليا، الماجستير والدكتوراه، وربط التعيين في الجهات التي تتوافر فيها فرص العمل، سواءً في القطاع العام أم القطاع الخاص، باجتياز امتحانات تنافسية لِلياقة طالب العمل لإشغال تلك الوظيفة.

- رابعًا، التوقف عن التعامل مع التعليم الجامعي على أنه امتداد للتعليم الثانوي وأن منطلقه هو اجتياز امتحان الشهادة الثانوية بالمعدل المطلوب للقبول في الكليات المختلفة. بدلًا من ذلك، يصبح القبول الجامعي رهنًا بالصلاحية المطلقة للجامعات من خلال امتحانات تضعها الجامعات لتفحص الأهلية العامة للطالب للاستفادة من التعليم الجامعي، وأهليته الخاصة للاستفادة من التخصص المعين الذي يسعى إليه.

- خامسًا، يجب أن يترافق تحجيم دور الشهادة الثانوية في القبول الجامعي وإناطة معايير القبول بامتحانات الدخول التي تنظمها الجامعات مع عدم تحديد سن من يتقدم للقبول. بذلك، يتحرر الطالب الذي ينهي الدراسة الثانوية من ارتباط شعوره بالقيمة الذاتية بالدرجة التي يحصل عليها في امتحان الشهادة الثانوية، ولا يؤشر قراره أن يدخل سوق العمل في تلك المرحلة إلى فشل في القبول الجامعي

بل إلى تأجيل الرغبة في هذا القبول إلى زمن مقبل. ولعلّ ما يعزز هذا المعنى إحداث فاصل زمني إلزامي لا يقل عن سنة بين تاريخ الحصول على الشهادة الثانوية وتاريخ التقدم لامتحانات القبول الجامعي، فيكون لسجلّ مجالات العمل أو التعلم الحر التي استعمل فيها الطالب ذلك الفاصل الزمني والخبرة التي اكتسبها إبان ذلك دور في تحسين فرصة اجتيازه امتحان القبول الجامعي في الاختصاص الذي يرغب فيه.

- سادسًا، إن إحداث فاصل نوعي بين التعليم الجامعي والمراحل السابقة يترتب عنه إصلاح واسع في أداء تلك المراحل حتى تكون شهادة الدراسة الثانوية ذات قيمة فاعلة في ذاتها كمؤشر على أن حاملها حاصل على مهارات ومعارف كافية وملائمة للنجاح في إشغال فرصة للعمل أو أخرى ضمن طيف واسع من الفرص في القطاعين الخاص والعام.

- سابعًا، اعتبار قضية إصلاح التعليم العالي جزءأ من قضية المسيرة المستمرة لتطوير العقيدة التربوية نحو مفاهيم «بناء الحوافز والقدرات على التعلّم المستمر واكتساب المهارات بالجهد المستقل للطالب»، ليحل بالتدريج محل «التلقين أحادي الطرف (المدرّس) للمعارف والتدريب على المهارات بحدود دنيا لتفاعل الطرف المتلقي (الطالب)». وما يجعل هذا الانتقال إلى المفاهيم الجديدة سهلًا في هذا العصر بالذات هي الثورة القائمة والمتعاظمة في فرص التعلّم واكتساب المهارات من قبل أي راغب وبصورة مستقلة ومباشرة من خلال ما تتيحه آلات التصفح ضمن العنكبوت العالمي العريض (ع ع ع مقابل www !!).

سادسًا: عنجهية السوق أو تهديد قيم السوق لقيم المجتمع[7]

يلاحظ القارئ بصورة عامة استناد تحديد الأدوار النسبية للفضاءات الثلاثة من النشاط الاقتصادي إلى ركنين أساسيين: الأول، تصنيف السلع والخدمات بين عامة وخاصة ومشتركة؛ والثاني، دور السوق وآلية الأسعار. يتضمن ذلك

(7) طاهر حمدي كنعان، «عنجهية السوق أو تهديد قيم السوق قيَم المجتمع،» تبين للدراسات الفكرية والثقافية، السنة 5، العدد 17 (صيف 2016).

الافتراض أن السلع والخدمات على أصنافها هي من المعطيات المصطلح عليها والمستقلة عن السوق ودوره. لكن أفكارًا نقدية مهمة ظهرت حديثًا تلفت إلى أن النزعة «الوثنية» في عبادة السوق لم تكتف بالترويج لدور السوق في علاقات إنتاج السلع والخدمات باعتبارها معطيات مستقلة، إنما جعلت من «السوق» وما يتصل به من حوافز الكسب المادي عاملًا يتدخل في صميم النشاط الإنساني مما لا علاقة له أصلًا بإنتاج السلع والخدمات، وذلك بالهبوط بنشاطات إنسانية اجتماعية في جوهرها من خلال «تسليعها»، أي تحويلها إلى سلع خاضعة لحوافز الكسب المادي، الأمر الذي يخلّ بالطبيعة الأصلية لهذه النشاطات ويحيدها عن مقاصدها الاجتماعية الرفيعة بجعلها موضوعًا لمقايضات تجارية مبتذلة، متعديًا بذلك «الحدود الأخلاقية» لوظيفة السوق.

في مقدمة من تصدوا لهذه الظاهرة أستاذ فلسفة الحكم وعلم الاجتماع في جامعة هارفرد مايكل ساندل (Michael Sandel) مثيرًا في كتاباته مسألة «الحدود الأخلاقية» لوظيفة «السوق»، وما يسببه «الطمع في الربح» من عدوان على هذه الحدود، خالصًا إلى أن من الواجب ضبط دور السوق في المجتمع بحيث لا يتاح «لممارسات السوق» أن تنفذ من الحدود الأخلاقية للسوق إلى الفضاءات الاجتماعية خارج هذه الحدود. ولا يقتصر ذلك على ما سبقت معالجته في فصول هذه الدراسة، وهو الاتجار والتربح الخاص من السلع العامة، بل يشمل المغالاة في وضع حوافز الربح في غير محلها من النشاط الاجتماعي[8].

في كتابه ما الذي لا يمكن شراؤه بالمال؟ يعرض ساندل ما شهده العالم منذ الثمانينيات وحتى حلول الأزمة المالية العالمية في عام 2008 من طغيان غير مسبوق لقيم السوق في صورة «تسليع» (Commoditification) أو «تتجير» (Commercialization) لأشياء وأمور كثيرة خارج صفاتها الأصلية بإحالتها إلى سلع

(8) قدم ساندل أفكاره في هذا الموضوع ضمن مشاركته في دورة 2009 لـ «محاضرات ريث» (Reith Lectures) التي تنظمها سنويًا هيئة الإذاعة البريطانية: Michael Sandel, BBC Reith Lectures 2009, Lecture 1: Markets and Morals.

ثم عالج الموضوع بالتفصيل في: Michael J. Sandel, *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets* (London; New York: Allen Lane, 2012).

خاضعة لآليات السوق من بيع وشراء. فبعد انتهاء الحرب الباردة، علا شأن الفكر المتأثر بقوى السوق إلى مرتبة غير مسبوقة، بسبب نجاح هذه القوى في تنظيم إنتاج السلع وتوزيعها وتنمية الثروات والرفاه المادي في هذه الحقبة. ونجم عن هذا التطور احتلال قيم السوق حيزًا أكبر في الحياة الاجتماعية، وحلول الشأن الاقتصادي في مكانة متفوقة على شؤون المجتمع الأخرى. وما عاد منطق البيع والشراء مقتصرًا على السلع المادية بل تجاوزها لينفذ إلى مناحي أخرى من الحياة. وفي السنوات السابقة على الأزمة المالية العالمية في عام 2008، بلغ الإيمان بالسوق وبضرورة إزالة الضوابط التنظيمية للنشاط السوقي الذروة التي يمكن أن يطلق عليها صفة «عنجهية السوق» (Market Triumphalism). بدأت هذه الحقبة في ثمانينيات القرن الماضي حين أعلن رونالد ريغان في الولايات المتحدة ومارغرت ثاتشر في بريطانيا أن الأسواق لا الحكومات هي من يملك مفاتيح الازدهار الاقتصادي والحرية. واستمر هذا التوجه في البلدين مع السياسات الليبرالية لبيل كلينتون وتوني بلير، واعتبار هذه السياسات الوسائل الأولية لتحقيق الخير العام. وضعت الأزمة المالية العالمية في عام 2008 حدًا لهذه الحقبة من «عنجهية السوق» بأن زرعت الشك في قدرة الأسواق على توزيع المخاطر بكفاءة، وأظهرت أن الانفصام بين سلوك السوق من جهة والاعتبارات الأخلاقية من جهة أخرى، ربما يصل إلى درجة تؤدي إلى نتائج مدمرة.

وفق اجتهاد بعض المحللين، اعتبر «الجشع» الباعث المحوري لعنجهية السوق الذي يقودها إلى المغامرات غير المسؤولة التي تتسبب في أزمات مالية مماثلة لأزمة عام 2008. والعلاج هو في ضبط الجشع والإصرار على إعلاء قيم المسؤولية والأمانة ومتانة الأخلاق والإنصاف في المعاملات، ورجحان الفضائل الشخصية على قيم السوق، ولا سيما في سلوك مدراء البنوك وقادة المؤسسات المالية، وعلى تشريع الأنظمة والضوابط التي تمنع نشوء مثل تلك الأزمات.

اعتبر رأي آخر أن حصر أسباب الأزمة بعامل الجشع غير كافٍ لتفسير الأزمة؛ فما ميز الحقبة التي شهدت الأزمة لم يكن زيادة الجشع، بل توسع دور السوق وانتشار القيم السوقية إلى مدى بات يؤثر في جوانب من الحياة تأثيرات سلبية

لا يجوز التغاضي عنها. لمكافحة هذه التأثيرات، لم يكن كافيًا أن ننتقد الجشع، بل كان من الضروري إعادة التفكير في دور السوق في المجتمع والحدود التي يتعين أن يلتزم بها هذا الدور من حيث الاعتبارات الأخلاقية، ولا سيما ما يتعلق منها بالأمور والأشياء التي لا يجوز أن «تسلّع»، أي تتحول إلى سلع خاضعة للمتاجرة.

إن موضوع النقد والاعتراض ليس دوافع المصلحة الشخصية ودورها الإيجابي والأساسي في حركة السوق. ما ينتقد ويعترض عليه هو توسّع مفهوم السوق وقيمه إلى مدى يتعدى على فضاءات الحياة الاجتماعية التي تتحكم بها معايير أخلاقية مختلفة عن قيم السوق. وهذا من أخطر ما حصل في حياتنا المعاصرة حيث أصبحت آليات السوق تطال جوانب من هذه الحياة كانت تخضع لقواعد وآليات تقليدية مختلفة كليًا. والأمثلة على ذلك كثيرة، منها رواج إنشاء المدارس والمستشفيات والسجون على أسس تجارية ربحية، ومنها خوض الحروب من خلال شراء خدمات متعهدين حرفتهم تجنيد المقاتلين المرتزقة، ومنها تحويل إجراءات الأمن العام أو بعضها من مسؤوليات أجهزة الدولة إلى خدمات تشتريها الدولة من منشآت القطاع الخاص. ففي الولايات المتحدة وبريطانيا مثلًا، يبلغ عدد أفراد الحراسات الخاصة أكثر من ضعفي عدد قوات الشرطة. ومن الأمثلة كذلك حملات الدعاية التسويقية التي تقوم بها شركات الأدوية في البلدان الغنية. فإذا كنت من مشاهدي الدعايات التجارية التي يعرضها التلفاز في الولايات المتحدة مثلًا، فربما يدخل في روعك نتيجة مشاهدتها أن أخطر مشكلة صحية في العالم ليست الملاريا أو الأوبئة التي تفتك بسكان البلدان الفقيرة، بل هو العجز الجنسي!

من الأمثلة الحديثة أيضًا على «تسليع» أمور لم يسبق مسّ حرمتها، استئجار أرحام نساء فقيرات لحمل مصطنع لأطفال الأغنياء، ومنها شراء شركات صناعية لإعفاءات تتيح لها الاستمرار في تلويث البيئة، وتنظيم الحملات الانتخابية لقاء المال السياسي ...إلخ.

لكن ما الذي يدعو إلى القلق في هذا التوجه نحو مجتمع يعتبر فيه كل شيء قابلًا للبيع والشراء؟ هناك سببان: **الأول** هو أن هذا التوجه هو عامل من عوامل

ترسيخ اللامساواة في المجتمع، والثاني هو أنه عامل من عوامل الفساد في المجتمع.

حين يصبح توافر السلع التي تكون بطبيعتها سلعًا عامة ويتساوى المواطنون في استحقاقها، كخدمات الأمن والتعليم والصحة ونظافة البيئة، خاضعًا للبيع والشراء في السوق، تصبح فرص الحصول على الكفاية منها متحيزة إلى الأغنياء دون الفقراء، ما يناقض مبدأ المساواة بين المواطنين.

كي تبقى امتيازات الأغنياء محدودة الضرر، يتعين أن تبقى مقتصرة على تمتعهم باقتناء اليخوت والسيارات الفارهة والاستمتاع بالسياحة المترفة. ضمن هذه الحدود، يبقى ضرر تلك الامتيازات محدودًا. لكن حين تتخذ القدرة المالية وسيلة للاستئثار بالنفوذ السياسي، أو بالخدمات الصحية الجيدة، أو بالسكن في أحياء آمنة غير معرضة لعبث المجرمين، أو بالدراسة في مدارس راقية، يصبح التفاوت في توزيع الدخل والثروة حاسمًا في تحديد كرامة المواطن ودرجة المساواة في حقوق المواطنة.

يقود تفوّق قيم السوق على غيرها من القيم التي أنتجتها الحضارة الإنسانية إلى السماح بالسلوك السلبي الذي تقدم ذكره، ويفسّر الضائقة التي عانتها الطبقتان الفقيرة والمتوسطة في العقود الأخيرة. ولم تقتصر هذه الضائقة في أسبابها على توسّع الفارق بين الأغنياء والفقراء بل زاد في حدتها ازدياد أهمية حيازة المال مع اشتداد عملية «التسليع» وإخضاع الأشياء والخدمات التي لم تكن من قبل سلعًا خاصة لآلية البيع والشراء.

أما السبب الثاني، إلى جانب تعميق اللامساواة، الذي يدعو إلى القلق من توجه المجتمع إلى توسيع نطاق السوق ليشمل تسليعًا لأمور وأشياء لم تكن تقليديًا ضمن نطاقه، فيجيز الاتجار بها واخضاعها لعملية البيع والشراء، فهو الأثر المفسد للأشياء الجميلة في الحياة.

لا تقوم قوى السوق، من خلال عملية البيع والشراء، بإنجاز تبادل السلع فحسب، لكنها مع إنجاز هذا التبادل تكون أيضًا مبعث مؤثرات معنوية في أخلاق

المعنيين بالسلع المتبادلة. يتبين ذلك، على سبيل المثال، من ممارسة لجأ إليها بعض المدارس في الولايات المتحدة، وهي دفع مكافآت مالية للتلاميذ لقاء إنجازهم قراءة كتب معينة كوسيلة لحثهم على القراءة. لا بد من أن تنتج هذه الممارسة تأثيرًا معنويًا ضارًا وهو تحويل عملية القراءة من مصدر رضى ومتعة للقارئ إلى عبء يتقاضى القائم به أجرًا على تحمله. كذلك نرى أن استئجار مقاتلين مرتزقة لخوض حروب الوطن يحقن دماء المواطنين، لكنه بالتأكيد يُفسد معنى المواطنة.

من الخطأ الجسيم الافتراض أن عملية البيع والشراء في السوق عملية محايدة أخلاقيًا. فالواقع هو أن هذه العملية ذات تأثير قيمي في السلع المتبادلة من خلالها، فهي ترسخ قيم السوق على حساب قيم أخلاقية أخرى ربما تكون الأكثر جدارة بالرعاية. صحيح أن ثمة خلافات بين الناس في شأن ماهية الأمور والأشياء التي يجوز أخلاقيًا أن تُشرى بالمال وتلك التي تفسد حين تكون موضوعًا للمتاجرة. لكن ما يحسم هذه الخلافات هو التوافق على الإجابة الصحيحة عن سؤال: ما هي القيم الجديرة بأن تسود حياتنا الاجتماعية والمدنية. وحين نكون بصدد التقرير إن كان شيئًا أو أمرًا معينًا يجوز أن يكون موضوعًا للمتاجرة في السوق، فعلينا أولًا البتّ في ما إذا كان هذا الشيء أو الأمر يبقى صالحًا حين يُعامل كسلعة ينشأ عن التعامل بها كسب أو ربح.

المثال الصارخ على حالة لا يجوز التعامل معها ضمن آليات السوق هي أفراد الجنس البشري. فالتعامل مع الفرد الإنسان كسلعة تستخدم ويتاجر بها هو حالة العبودية التي بات استنكارها مطلقًا على مستوى العالم. فالفرد الإنسان هو كيان يتعين احترامه وصيانة كرامته بالمطلق. وهو كعضو في مجتمع من المواطنين الأحرار يتمتع بحقوق أساسية أقرتها الحضارة المعاصرة. ومن هذه الحقوق حق المواطنة وحق المشاركة السياسية التي يعبر عنها بانتخاب ممثليه. وكما لا يجوز أن يكون المواطن موضوعًا للمتاجرة، كذلك لا يجوز أن يكون صوته الانتخابي موضوعًا للمتاجرة حتى لو كان هناك مرشحون مستعدون لشراء الأصوات بالمال. فصوت المواطن كناخب ليس سلعة يملكها ويحق له بيعها لقاء المال، بل

مسؤولية مدنية وواجب يؤديه لقاء عضويته في المجتمع وكيانه السياسي. وتحويل صوته الانتخابي إلى سلعة حطّ من قدر المواطنة.

يقدم ساندل أمثلة أخرى كثيرة على الممارسات التي يشتبه في تخطيها الحدود الأخلاقية لوظيفة «السوق»، وما يسببه «الطمع في الربح» من عدوان على هذه الحدود، منها الأمثلة الآتية:

- **الحاجة الطبية لنقل الدم:** في الكثير من الدول، ومنها بريطانيا، تُلبى هذه الحاجة من طريق تبرع المانحين المدفوعين بالحوافز الإنسانية، بينما لجأت دول أخرى، ومنها أميركا، إلى «تسليع» الدم البشري، أي التعامل معه كسلعة خاصة يُحصل عليها من خلال الحوافز المالية. قام عالم الاجتماع ريتشارد تيتموس بدراسة التجربتين الأميركية والبريطانية في هذا الشأن، فوجد أن الحالة التي جرى فيها تسليع الدم البشري والسماح بالاتجار به لم تؤدّ إلى الحصول على هذا الدم بكمية أكبر أو نوعية أفضل، بل أدت إلى تعرض إمداداته للنقص وتواتر حوادث الدم الملوث. واستنتج تيتموس أن السبب في ذلك هو بالذات تحويل الدم البشري إلى سلعة تباع وتُشرى بدلًا من أن تكون موضوعًا للتبرع الخيري، الأمر الذي دمّر القيم الإنسانية التي يحملها فعل التبرّع، وأضعف الحوافز الأخلاقية لدى المتبرعين المحتملين وقلل الاعتماد عليهم في توفير الدم عالي الجودة[9].

من الجدير بالملاحظة في دلالات تجربة تيتموس أنها تبرز ظاهرة عكسية للظاهرة الاقتصادية وهي أن تسليع ممارسة التبرع الخيري بالدم والسماح بالاتجار به يقود إلى تقليص المتاح منه بدلًا من تعظيمه، كون تبني التسليع والاتجار بدلًا من التبرع الخيري يشكل طاردًا للاهتمام الأخلاقي والقيم الإنسانية التي يحملها فعل التبرع. ومن أوائل من حلل هذه الظاهرة الاقتصادي البريطاني فريد هيرش الذي دحض فرضية بقاء قيمة السلعة هي ذاتها سواء أتت بوساطة السوق أم بوساطة أخرى كالتبرع الخيري مثلًا. ويرى هيرش أن علم الاقتصاد في مجراه

(9) Richard M. Titmuss, *The Gift Relationship: from Human Blood to Social Policy* (New York: Pantheon Books, 1971), pp. 231-232, Cited in: Michael J. Sandel, *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets* (New York: Macmillan, 2012).

الرئيس أهمل «تأثير التسليع» أو «تأثير الاتجار» (Commercialization Effect) بمعنى التأثير الذي يقع على السلعة نتيجة إتاحتها من خلال السوق التجارية في مقابل إتاحتها بوساطة أخرى كالتبرع الخيري مثلًا[10].

– المحافظة على البيئة: من الأمثلة الصارخة على النتائج السلبية التي تترتب عن تسليع نشاطات تقع في صميم الواجبات الأخلاقية التي يتعين التزامها في المجتمعات الوطنية والمجتمع الدولي على السواء، هو ما ينتج من إصرار الولايات المتحدة على تضمين اتفاقية كيوتو للحفاظ على البيئة ترتيبات تجارية تبيح للدول المتاجرة «بحقوق التلويث». فتستطيع الولايات المتحدة مثلًا أن تنفّذ واجباتها تجاه البيئة العالمية بخفض انبعاث الغازات الملوثة من مصانعها وسياراتها، أو بشراء «حقوق التلويث» من دول أخرى، وإقناع هذه الدول بأن تلتزم مستويات من التلويث تقل عما تسمح به المعاهدة. «ففي مقابل إطلاق العنان لسيارات 'هامر' بإحراق ما شاءت من البنزين، تدفع الولايات المتحدة مقابلًا ماليًا لبلد آخر كي يعمد إلى تحديث مصانعه وجعلها أقل تلويثًا». ويلاحظ ساندل أن هذا التسليع لجهود المحافظة على البيئة يبخس بدلًا من أن يقوي القيمة الأخلاقية للمحافظة على البيئة.

– تخصيص بطاقات المشاركة في العروض الثقافية العامة: من الأمثلة كذلك التي توضح التأثير المختلف الذي تتعرض له السلعة، ولا سيما «السلعة العامة» حين تُخصص بواسطة آلية السوق في مقابل تخصيصها بواسطة آليات أخرى غير السوق هو مثال «المسرح العام» أو الحفلات الموسيقية العامة حين يلجأ بعض الدول إلى إقامة مراكز ثقافية عامة أو إقامة نشاطات ثقافية في المتنزهات العامة، يعرض فيها أعمالًا ثقافية كبرى من مسرح وموسيقى، وتباع البطاقات لمشاهدتها بأسعار رخيصة في متناول الجمهور ممن لديهم الاستعداد للانتظار في صفوف الدور الطويلة أمام شبابيك بيع البطاقات. يعترض أنصار السوق على هذه الطريقة في تخصيص بطاقات المشاركة في هذه المناسبات، محاجّين أن الأصح هو أن

(10) Fred Hirsch, *Social Limits to Growth* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976), pp. 87 and 92-93, Cited in: Sandel, *What Money Can't Buy*.

يكون لهذه البطاقات أثمان توازن بين العرض والطلب، ويحصل عليها بسهولة ومن دون الانتظار في الصفوف أمام الشبابيك من يملك المال الكافي لدفع أثمانها مهما بلغت. في المقابل يحاجّ المعترضون على استعمال آلية السوق لتقنين المشاركة في مثل هذه المناسبات بأن هذه الآلية تفسد طبيعة المناسبة لأنها مناسبة ذات طابع اجتماعي ثقافي يعتمد نجاحها على كون الجمهور المشارك هو من يتمتع بالرغبة الحقيقية والقابلية على تذوّق الأعمال المعروضة، بغض النظر عن إمكاناته المالية أو فقر أو غنى الطبقة التي ينتمي إليها. وبذلك يصبح الاصطفاف في انتظار الدور (Queue) وسيلة التخصيص وليس آلية السوق.

هناك وسائل أخرى للتخصيص غير آلية السوق وغير الاصطفاف في انتظار الدور مثل تخصيص مقاعد الجامعات وفق المواهب والمؤهلات، وتخصيص أسرّة المشافي وفق إلحاح المرض وخطورته، وتخصيص واجبات خدمة العلم وفق السن والحالة الاجتماعية، وتخصيص مقاعد المحلّفين في المحاكم بالقرعة... إلخ، وكلها وسائل للتخصيص وفق مقتضى الموضوع ولا يجوز أن تستبدلها آلية السوق لمصلحة من يملك المال.

- **تسويق مباريات كأس العالم (World Cup)**: لفت إلى هذا المثال أحد مؤلفي هذا الكتاب في مقالة له في عام 2010[11]، حيث وجّه الانتقاد الحاد إلى ربط فرصة مشاهدة مباريات كأس العالم لكرة القدم التي تجري كل أربع سنوات برسوم مالية باهظة، الأمر الذي اضطر بعض الدول إلى شراء حقوق بث المباريات لإتاحتها لمواطنيها بالمجان، بينما اقتصرت مشاهدة المباريات في دول أخرى على المواطنين المقتدرين ماليًا.

لاحظت المقالة أن مباريات كرة القدم بقيت عبر السنين مصدرًا غنيًا للمتعة الشعبية البريئة للأغنياء والفقراء على السواء. لذلك احتلت مباريات «كأس العالم» الذروة في بواعث تلك المتعة البريئة. ويضاف إلى متعة المشاهدة المردود

---

(11) طاهر حمدي كنعان، «مباريات كأس العالم سلعة عامة لا يجوز احتكارها،» الشروق، 30/6/2010.

الاجتماعي لممارسة النشاط الرياضي الجمعي وما تؤديه من وظيفة تربوية واجتماعية بالغة الفائدة وهي تعميم وترسيخ قيم وثقافات منها ثقافة التنافس الإيجابي بين الشبيبة، ومنها ثقافة العمل « بروح الفريق» المتمثلة بالتعاون وتقسيم المهمات بين أعضاء الفريق الواحد الهادف إلى التفوق في أداء معين. لهذه الأسباب، يحمل النشاط الرياضي كما تحمل المشاركة فيه والإعلام عنه كامل صفات «السلع العامة» التي تُنتج بطلب المجتمع كله، ولمنفعة المجتمع كله، والتي لا يجوز لذلك تقنين إنتاجها وحصر الانتفاع بها في الأفراد أو الفئات القادرة على دفع مقابل مالي لقاء ذلك الانتفاع، كما لا يجوز لأي مجتمع أن يسمح بجعلها مصدر ارتزاق من خلال احتكار وسائل مشاهدتها والإعلام عنها. على الرغم من ذلك، نجد إدارة مباريات «كأس العالم» (فيفا)، تتجاهل تلك الاعتبارات وتدير مبارياتها العالمية بممارسة احتكارية معيبة تؤدي إلى إقصاء الجماهير الفقيرة في العالم، ولا سيما في دول العالم الثالث، عن حقها في ذلك المرفق الدولي العام، وحرمانها من المشاهدة المجانية لمباريات كأس العالم.

المدهش أن الحكومات والأفراد يستسلمون لذلك «القضاء» من دون احتجاج، فنجد دولة مثل لبنان تدفع مبلغًا باهظًا بالنيابة عن شعبها كي يتاح لجميع مواطنيها الفرصة المتكافئة لمشاهدة المباريات، ونجد دولة مثل كوريا تسجل المباراة التي خاضها فريقها كي تذيعها لاحقًا تعويضًا للشعب الكوري عن مشاهدتها في حينها، ونجد إحدى الفضائيات العربية تتواطأ مع احتكار الفيفا فتشتري منها الامتياز الحصري لإذاعة المباريات للمشاهدين العرب، وتبيع الرخصة الفردية لرؤية المباريات في الأردن مثلًا بمئة دولار، أي بما يقارب متوسط الدخل القومي لشهر المباريات كاملًا، وبما يفوق دخل الأسر الأردنية الفقيرة شهورًا عدة.

من اللافت أن وسائل الإعلام حفلت مؤخرًا (في عام 2015) بالأخبار عن الفساد المالي الرهيب الذي وصم قمة المسؤولين في إدارة الفيفا، إلا أن الفساد القيمي الناتج من جعل كأس العالم سلعة يرتبط الاستمتاع بها بالقدرة المالية ما برح لا يحظى بما يستحقه من اهتمام.

تقدم الأمثلة المتقدم الاستشهاد بها أدلة قوية على احتمالات التردي الأخلاقي والفساد القيمي الذي ربما تقود إليه عنجهية السوق، والذي يختصر في النزوع إلى تحويل «اقتصاد السوق» إلى «مجتمع السوق»، وفي الحثّ على الانشغال السطحي باعتبارات «الكفاءة» بدلًا من التفكير الأعمق في كيفية تقويم أوجه النشاط الاقتصادي المختلفة. فتقويم خدمات الصحة والتعليم والدفاع الوطني والعدالة الجنائية وحماية البيئة وغيرها يثير مسائل في السياسة والأخلاق تتعدى التقويم الاقتصادي. ويقتضي بحث هذه المسائل استدعاء الاعتبارات الأخلاقية والثقافية وحتى الروحية لهذه الغاية، والبت بها في الحوار الديمقراطي القائم على الدراسة القيمية لكل حالة على حدة.

يرى ساندل أن من الضرورة الحرص الشديد على المكوّنات التي تسم الحياة بالجمال وتصونها من التشويه الذي يهدد هذا الجمال من خلال التسليع والعبث بالحدود التي يتعين أن تقيّد مجال تأثير آليات السوق. ويشمل هذا الحرص معرفة سبل التقويم الصحيح للصحة والتعليم والحياة الأسرية ونظافة البيئة والآداب والفنون والواجبات المدنية ...إلخ. ولا تمت هذه المعرفة لسبل التقويم الصحيح لهذه الأمور إلى علم الاقتصاد بقدر ما تمتّ إلى علوم الاجتماع والسياسة والأخلاق. ولم تكن هذه المعرفة متاحة بسهولة خلال حقبة «عنجهية السوق» التي سادت فيها نزعة الانزلاق من «اقتصاد السوق» إلى «مجتمع السوق».

يعرّف ساندل الفرق بين «اقتصاد السوق» و«مجتمع السوق» بالآتي: «اقتصاد السوق» هو «أداة» فاعلة ونافعة لأغراض تنظيم النشاط الإنتاجي. في المقابل، «مجتمع السوق» هو طريقة في الحياة تنفذ من خلالها «قيم السوق» إلى جميع مناحي النشاط البشري حتى تصبح العلاقات الاجتماعية مرآة عاكسة لعلاقات السوق وقيمه. والسؤال هنا هو: هل نريد لقيم المجتمع الإنساني أن تنحطّ إلى مستوى قيم السوق فتصبح موضوعات يتحكم بها المال وتخضع لآليات المتاجرة؟

الفصل الثاني

الفضاء العام والفضاء الخاص
في تجارب الدول

عرض الفصل الأول الفضاءات الثلاثة ووصف الحدود بين الفضاءين العام والخاص كما يجب أن تكون من الناحية المبدئية، إلا أنه لم يعرض واقع التجارب العملية للدول، الحافلة بالآثار السلبية والإيجابية التي تحدثها البنى السياسية والاجتماعية في الفضاء الخاص على أحوال الفضاء العام، وما يترتب عن ذلك من نتائج على مستوى الأداء العام للدولة نجاحًا أو فشلًا.

في تفسير واقع التجربة، هناك موقفان نظريان لمدرستين فكريتين[1]: الأولى المدرسة النيوماركسية، والثانية المدرسة التنموية الحداثية.

أما المدرسة النيوماركسية، ومن منظريها سمير أمين وجوندر فرانك (Gunder Frank)، فترى أن السلوك الاقتصادي للدولة، بما فيه السياسات التنموية، نجاحها أو فشلها، إنما يخدم مصالح الطبقة السائدة في المجتمع.

أما المدرسة التنموية الحداثية، وعميد منظريها صمويل هنتنغتون، فتميز بين الدولة التنموية التي تديرها نخبة اجتماعية ملتزمة بالحداثة التي تحقق لها النجاح، في مقابل نمط آخر من الدول تميز بالفشل بسبب سيطرة المصالح الشخصية عليه. كوريا الجنوبية بقيادة بارك شونغ هي (Park Chung Hee)، وسنغافورة بقيادة لي كوان يو (Lee Kuan Yew) مثالان على الدولة الناجحة، بينما يمثل عدد كبير من الدول الأفريقية جنوب الصحراء الدولة الفاشلة.

تشترك النظريتان في الدعوى أن التركيب الطبقي للمجتمع (الفضاء الخاص) ينتج منه نمط معين من القيادة في الفضاء العام يكون المؤثر في نمط تكوين رأس المال والنمو الاقتصادي.

---

(1) Rehman Sobhan, ed., *Towards a Theory of Governance and Development: Learning from East Asia* (Dhaka: Centre for Policy Dialogue; University Press, 1998), chap. 5.

لكن الواقع أن دولًا مشتركة في الظاهر في طبيعة القيادة والتركيب الطبقي للمجتمع واجهت مصائر مختلفة من حيث نمط النموّ وتوزيع ثمراته، كالاختلاف بين كوريا الجنوبية وباكستان وغانا في زمن نكروما ومصر في زمن عبد الناصر وإندونيسيا في زمن سوكارنو. كذلك واجهت الدول الاشتراكية، المتشابهة في الظاهر في طبيعة القيادة والنظام الاجتماعي، مصائر مختلفة، كالاختلاف بين دول أوروبا الشرقية التي انتهت إلى الفشل العام من جهة، ومن جهة أخرى الصين التي حققت نجاحًا مذهلًا في سرعة النموّ، ما يوشك أن يجعل اقتصادها أكبر الاقتصادات حجمًا في العالم.

يشير كل ذلك إلى أن ربط النتائج الاقتصادية بذلك المستوى من التنظير سطحي لا يفي بالغرض. أوحى ذلك القصور في التفسير بموقف نظري ثالث مختلف يقوم على أن الدولة يمكن أن تكون مستقلة ذاتيًا خارج تأثير الصراع الطبقي أو تضارب المصالح الفئوية. وهناك أمثلة حقيقية على الدولة المستقلة ذاتيًا التي تعمل من خلال جهاز إداري حكومي (بيروقراطية) معزول عزلًا فاعلًا عن المؤثرات السلبية الواردة من البيئة الاجتماعية. وتعمل على تعزيز هذا النوع من العزل ونجاحه القواعدُ الصارمة في قبول الموظفين في الخدمة العامة وفي ترفيعهم، واستحداث بيئة عمل حرفية محصنة ضد عوامل الإفساد. وهذا هو الأنموذج الذي مثلته الدول الناجحة تنمويًا مثل سنغافورة وكوريا الجنوبية وماليزيا.

تكمن المشكلة في أننا نستطيع أن نؤرخ لظاهرة عزل الدولة وعزل جهازها الإداري وتحييده عن التأثر بالمصالح. لكن لا نستطيع استحداث هذا العزل وجعله فاعلًا ووافيًا بالهدف الأساس وهو الاستقلال الذاتي للدولة وفصل الإمارة عن التجارة. اجتهد بعض التحليلات في ذكر مستوى الرواتب والأجور في الخدمة المدنية كعامل في تحصين الإدارة الحكومية عندما يكون هذا المستوى منافسًا لنظيره في القطاع الخاص. لكن ربما يكون هذا العامل شرطًا ضروريًا لنجاح الإدارة العامة المستقلة ذاتيًا، إلا أنه غير كافٍ لتفسير هذا النجاح.

من العوامل التي اعتبرت مكملة لشروط نجاح الدولة في الاستقلال الذاتي هي أن تنشأ الدولة وتترعرع في بيئة تتمتع بـ «رأس مال اجتماعي»

كبير، وهذا مفهوم يعود الترويج له إلى روبرت بوتنام[2]. يشير هذا المفهوم إلى نضوج حس الولاء المجتمعي/ الوطني وضمور الولاءات الفئوية (الطائفية، القبلية ...إلخ). وهذا النضوج هو نتيجة تطور ثقافي وأخلاقي وحضاري تضرب جذوره في التراث القومي وأخلاقيات المجتمع. ويعبر بوتنام عن ذلك بالقول: «إن ما يحدد إلى أين تذهب هو المكان الذي أتيت منه».

أولًا: المنشآت الإنتاجية في الفضاء العام

بعيدًا عن النزعات الوثنية لدعاة التحول الاقتصادي، يلوح في الأفق سجال موضوعي وبنّاء حول قدرة الفضاء العام على الاستمرار في ملكية وإدارة المنشآت التي يتعدى نطاق إنتاجها السلع والخدمات الأساسية التي يتفق على اضطلاع الدولة بمسؤوليتها. وينطلق مناهضو ملكية الدولة وإدارتها الأصول الإنتاجية من الاعتقاد بضعف كفاءة المنشآت العامة ومحدودية فرص نموها وتطورها مقارنة بتلك المنشآت المملوكة والمدارة من القطاع الخاص. وبطبيعة الحال، لم يأت مثل هذا الاعتقاد من فراغ، فكثيرًا ما عانت المنشآت العامة في مجموعة كبيرة من الدول ضعفًا واضحًا في كفاءتها ومحدوديةً في ربحيتها بفعل تعرضها للضغط والفساد والتدخلات السياسية المستمرة وافتقارها إلى رؤية مستقبلية واضحة، وبسبب تدني مستويات كفاءتها في غياب منظومة هادفة من الحوافز، إلى غير ذلك من سلبيات. لذلك، شاع الاعتقاد أن ملكية الدولة مثل هذه المنشآت وإدارتها محفوفة بالمشكلات، ما دفع بعدد من الدول إلى محاولة الانسحاب منها وفق أنماط مختلفة راوحت بين تفويض المسؤولية في جانب من الإدارة إلى القطاع الخاص، وبيع أصول هذه المنشآت بالكامل للقطاع الخاص. في مقابل ذلك، كان ثمة تجارب ناجحة يُقتدى بها على صعيد ملكية الدولة وإدارتها منشآت إنتاجية ضاهت بكفاءتها وربحيتها منشآت مشابهة عاملة ضمن منظومة الفضاء الخاص. يطرح هذا بدوره الكثير من التساؤلات عن الأسباب الكامنة

(2) Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993), Cited in: Sobhan, ed., chap. 5.

وراء هذا التفاوت في مستويات الأداء، ويدفعنا بكل تأكيد إلى سبر أعمق لطبيعة المنشآت العامة والتعرف إلى أبرز المشكلات التي تكتنفها والميزات التي تتمتع بها، وغير ذلك من الاعتبارات.

1- الربحية في مقابل الكفاءة

لعل من أهم ما يستشهد به المروّجون للخصخصة لبيان فضائلها هو ما يبدو في الظاهر أن المنشآت الخاصة أكثر ربحية من المنشآت العامة. لكن هذا «الظاهر» يقوم، في حالات كثيرة، على الالتباس بين «ربحية» المنشأة و«كفاءتها». فليست الربحية في المنشآت الخاصة دليلًا بالضرورة على الكفاءة. وليس مجرد انخفاض الربحية في المنشآت الحكومية دليلًا على نقص في الكفاءة تسببه الملكية العامة. فكثيرًا ما يعزى انخفاض الربحية في المنشآت الحكومية إلى قيود إدارية – مثل القيود على التوسع الاستثماري – من السهل إزالتها إداريًا من دون اللجوء إلى الخصخصة. وكثيرًا ما يعود ذلك الانخفاض في ربحية المنشآت الحكومية إلى سياسة تفرض على هذه المنشآت واجبات اجتماعية تثقل كاهلها بالنفقات ، مثل تقديم الخدمات بأثمان مدعومة من دون التعويض عليها بقيمة الدعم المبذول للأغراض الاجتماعية. وهذه هي الحال مثلًا في بيع مياه الشرب بأثمان مدعومة للشرائح الفقيرة من المجتمع. في المقابل، ربما ينتهي تولي القطاع الخاص إدارة المنشآت الخاصة بمرفق توريد مياه الشرب مثلًا إلى إثقال كاهل الشرائح الفقيرة بأثمان باهظة للمياه ما لم يوعز إليه إجراء تمييز في الأثمان ينقص من ربحية تلك المنشآت.

2- الملكية في مقابل الإدارة

ليس لطبيعة الملكية – خلافًا لطبيعة الإدارة – أي دور في ربحية المنشأة ما دامت تدار بمعيار تعظيم الربح ضمن استقلال مالي وإداري. فالأهمية القصوى هي لطبيعة السوق التي تتعامل معها المنشأة من حيث درجة التنافس السائدة فيها.

إذا كانت المنشأة الإنتاجية تعمل في سوق التنافس الكامل، فإن ذلك يضمن

أن تعمل بكفاءة كاملة من حيث إنتاج أفضل منتوج بأقل ثمن، وإلا فتفشل وتخرج من السوق. لكن المنشأة التي تعمل في سوق محتكرة أو سوق يسودها «التنافس المنقوص»، فلا بدّ لكفاءة أدائها من أن تتأثر سلبًا، ويكون التأثر مختلفًا في حالة منشأة يملكها القطاع العام عنه في منشأة يملكها القطاع الخاص أو انتقلت ملكيتها إليه بواسطة الخصخصة. وتتصدى النظرية الاقتصادية لتحليل تأثير السوق الاحتكارية في المنشأة الخاصة والمنشأة العامة من خلال «نظرية التعاقد» (Contract Theory) التي تعالج في جانب منها التباينات بين الأسواق التي يسودها «التنافس المنقوص»[3].

نشأ الاهتمام بنظرية التعاقد تبعًا للاهتمام بالتباينات الخاصة بحيازة المعلومات الاقتصادية بين ما هو متاح من المعلومات للقطاع العام وما هو متاح للقطاع الخاص، وكذلك بين ما هو متاح من المعلومات للمنتج أو المورّد في مقابل ما هو متاح للمستهلك ...إلخ. يمثل غياب التكافؤ بين المعلومات المتاحة للمنشآت العامة وتلك المتاحة للمنشآت الخاصة إحدى التطبيقات المهمة لنظرية التعاقد.

في ما يتعلق بالقطاع العام، يحجب تملك الحكومة المنشأة الاحتكارية أو العاملة ضمن تنافس منقوص عن أي جهة خارجية المعلومات الخاصة بنشاط المنشأة وخططها في التسويق والاستثمار. ويؤدي هذا إلى حجب فرص مراقبة نشاط المؤسسة ومسلكية إدارتها، ما يضعف الرقابة على جودة الأداء في هذه المنشآت ويضعف بالتالي حوافز تحسين الأداء عند القائمين على إدارتها. في المقابل، نجد أن المنشآت في القطاع الخاص تستطيع أن تحجب عن الحكومة معلومات مهمة عن نشاطاتها. إذًا، على سياسة الخصخصة أن تأخذ في الاعتبار أن تنازل الحكومة عن ملكية المنشآت العامة يرافقه تنازل عن المعلومات الدقيقة الخاصة بنشاط المؤسسة، خصوصًا ما يتعلق بحقيقة الأرباح التي تجنيها من ذلك النشاط، وانعكاس ذلك على الضرائب المستحقة للمالية العامة.

---

(3) Gerard Roland, «Private and Public Ownership in Economic Theory,» in: Gerard Roland, ed., *Privatization: Successes and Failures*, Foreword by Joseph E. Stiglitz, Initiative for Policy Dialogue at Columbia (New York: Columbia University Press, 2008), chap. 1, pp. 9-27.

في المقابل، حين تكون المنشأة المخصخصة شركة مساهمة عامة مدرجة في السوق المالية، ولا سيما إذا كانت في قطاع يتسم بدرجة عالية من التنافس، فإن السوق المالية توفرّ درجة من الرقابة على أدائها، وتضع إدارتها موضع المساءلة، ما قد لا يكون متوافرًا حين تكون المنشأة مؤسسة ضمن القطاع العام غير خاضعة لتقويم السوق المالية.

على مستوى آخر، وفي حالة القطاع العام، كثيرًا ما تكون شروط التعاقد الضمني المطبقة بين المالك (الحكومة) والجهاز المكلف بالإدارة من طبيعة لا تتيح لهذا الجهاز الاستقلال الكافي وحرية التصرف للقيام بالاستثمار والتجديد في المنشأة لزيادة كفاءتها، كما تفعل منشآت القطاع الخاص، وفق ما تمليه ضرورات المنافسة. في هذه الحالة، يعتبر التعاقد مخلًا بمتطلبات الإدارة الناجحة. في المقابل، إذا لم تواجه المنشأة في القطاع الخاص ضغوط التنافس، في حالات الاحتكار أو التنافس المنقوص، فإن إدارة المنشأة عرضة لأن تستغل ضعف التنافس للتراخي في ضبط الجودة والإخلال بالتعاقد القائم بينها وبين المالك (المساهمين) الذي يلزمها بالأداء الكفؤ، وربما يمتد ذلك «التعاقد المختل» إلى عمليات تزوير وفساد. وفي الأدبيات الاقتصادية مباحث نظرية جدية في المقابلة بين حسنات حالتي اختلال التعاقد الإداري المذكورتين وسيئاتهما، وفي تقويم ثمن المبادلة بين حسنات الواحدة وسيئات الأخرى.

لا تعني الملاحظات المذكورة أعلاه أن ليس ثمة أساس للشكوى من ضعف الكفاءة في أداء المؤسسات والمنشآت الحكومية في كثير من الأحيان. فلا شك في أن سوء الإدارة وتدني الكفاءة يطبعان أداء بعض المرافق العامة والمنشآت الحكومية، إلى درجة الفشل التام. هناك حالتان في المؤسسات والمنشآت الحكومية تؤشران إلى إخلال الإدارة بواجباتها: الأولى، اندماج المنشأة الإنتاجية الحكومية ضمن جهاز الدولة الإداري حيث ينسحب عليها ما ربما يكون في هذا الجهاز من عيوب مثل تعيين موظفين غير أكفاء وجاهلين بطبيعة المنشأة التي يديرونها؛ والثانية، غياب الاستقلال المالي والإداري للمنشأة أو ضعفه، حيث لا تتاح محاسبة المسؤولين الإداريين في ضوء نتائج التشغيل الفعلي للمنشأة من

ربح أو خسارة. في هذه الحالة، يكون أداء المنشأة عرضة للاختلال حتى لو كان الجهاز الإداري مؤهلًا وكفؤًا.

إن حالة نقص الكفاءة الإدارية بسبب نقص الاستقلال المالي والإداري للمنشأة الإنتاجية الحكومية لا تعالج بتخلي الدولة عن ملكيتها بل إحداث الاستقلال المالي والإداري المطلوب. أكثر من ذلك، في حال تعذر أن يكون الاستقلال المالي والإداري كافيًا لضمان الكفاءة في إدارة المنشأة، من الممكن التعاقد مع شركات متخصصة لإدارة ذلك النوع من المنشآت بالشروط الملائمة.

ثانيًا: منشآت الدولة والمرافق العامة بين التأميم والخصخصة

يمثل عدد المنشآت التي تمتلكها الدول ويتولى القطاع العام إدارتها وأحجامها مقياسين لقياس تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. خلافًا للدور الواسع للدولة الذي ارتبط بالعقيدة في الأنظمة الاشتراكية، ارتبط تعاظم دور الدولة في الأنظمة الرأسمالية باعتبارات عملية تعود إلى ظروف الكساد العظيم الذي أصاب الاقتصاد العالمي في أواخر العقد الثالث من القرن الماضي، عندما عمدت حكومة الولايات المتحدة وعدد من الحكومات الأوروبية إلى التدخل المباشر لضخ قوة شرائية في الأسواق تمكّنها من استعادة نشاطها وحيويتها وإخراجها من مأزق الركود الذي انزلقت إليه. وهذا بطبيعة الحال لا يعني عدم وجود دور حيوي للدولة قبل تلك الفترة، إذ يعود عهد التدخلات الحكومية إلى عقود سبقت. وتشير إحدى الدراسات إلى أن في القرن التاسع عشر، قبل ظهور الأحزاب الاشتراكية، كانت البلديات والحكومات في أوروبا الغربية هي مالك معظم مرافق الخدمات العامة، وكان بعضها إضافة إلى ذلك مالكًا حصصًا في البنوك التجارية. وارتبط مفهوم التدخل الحكومي قبل الحرب العالمية الأولى بحقبة الملكة فكتوريا في بريطانيا، وعهد الجمهوريين في البرازيل وعهد بسمارك في ألمانيا.

بزغت الحقبة الذهبية للتدخل الحكومي مباشرة بعد الحرب العالمية الثانية،

حين نحت السياسات الاقتصادية في عدد من الدول الخارجة توًا من أتون الحرب نحو سياسة التأميم، مدفوعة بشكل رئيس بحاجة هذه الدول إلى إعادة إعمار الصناعات المحلية التي تضررت جراء الحرب، والحاجة إلى ضبط إيقاع النظام الإنتاجي في الاقتصاد. وهذا هو السبب في أن الدول التي كانت إلى حد ما بمعزل عن الآثار التدميرية للحرب، مثل السويد والنرويج، لم تشهد توجهات مشابهة نحو التأميم[4].

يصنف عدد من الأدبيات الدوافع وراء اضطلاع الدولة بدور أكبر على صعيد الإنتاج إلى مجموعتين: دوافع أيديولوجية وسياسية، ودوافع اجتماعية واقتصادية. انطلقت الدوافع الأيديولوجية والسياسية بشكل أساس من اعتقاد الأحزاب السياسة والأنظمة الحاكمة أن منشآت الدولة هي الأداة الأمثل التي يمكن من خلالها ضمان توفير السلع والخدمات بأسعار منخفضة تتلاءم مع شرائح المجتمع كلها، ولا سيما الشرائح الأقل دخلًا، وهذا بدوره يساهم، بحسب اعتقادهم، في إعادة توزيع الثروة بصورة عادلة بين فئات المجتمع المختلفة. أما الدوافع الاجتماعية الاجتماعية والاقتصادية فتعتبر أن منشآت الدولة أداة مهمة لتوليد فرص العمل ورفع مستوى العمالة الوطنية، فضلًا عن آثارها الإيجابية الأخرى في النشاط الاقتصادي من قبيل مساهمتها في تنمية المجتمعات المحلية من خلال الترابطات التي تحدثها هذه المنشآت مع الأنشطة المختلفة. وهذا ما يفسر تدخل الدولة للحيلولة دون سقوط بعض الشركات وخروجها من السوق في الأزمات الاقتصادية والمالية، لاعتبارات عدة لعل أبرزها تمكين العمال في هذه الشركات والشركات المرتبطة بها من الاحتفاظ بفرص عملهم وتجنب أي آثار اجتماعية سلبية ربما تنجم عن إغلاقها. من هنا، ظهر مفهوم «أكبر من أن تفشل» (Too Big to Fail) للدلالة على ضخامة التبعات التي يمكن أن تنجم عن سقوط بعض الشركات والمؤسسات على النحو الذي

(4) Pierangelo Toninelli, «From Private to Public to Private Again: A Long-Term Perspective on Nationalization,» *Análise Social*, vol. 43, no. 4 (2008), pp. 675-692, and Iris Kestemich [et al.], «The Effects of World War II on Economic and Health Outcomes Across Europe,» (RAND Working Paper; 917, RAND Labor and Population, January 2012).

يستدعي تدخل الدولة للحيلولة دون ذلك. وينطلق معظم الدوافع الاجتماعية والاقتصادية من خشية الدولة تبعات فشل السوق (Market Failure)، وهي الحالة التي تغيب فيها عن السوق عناصر المنافسة وتسود فيها أوضاع غير محمودة، كالاحتكار مثلًا، وما يترتب عنه من استغلال للمستهلكين، والإنتاج بمستويات أدنى من المستويات المثلى ، فينظر إلى منشآت الدولة كوسيلة لعلاج مثل هذه الحالات. وفي بعض الأحيان، خصوصًا في الحقبات الأولى من تأسيس الدول، يلجأ إلى الاستثمارات العامة لإرساء نشاط معين أو النهوض به إبان حقبات يعجز القطاع الخاص عن الاستثمار في هذا النشاط، أو لا يجرؤ على ذلك[5]. يظهر ذلك جليًا في دور الدولة بعد الحرب العالمية الثانية، حيث أدى ضعف قدرات القطاع الخاص وضخامة حجم المتطلبات التنموية إلى تعاظم دور الدولة وتنامي حركات التأميم.

في بريطانيا، شرعت أول حكومة عمالية بين عامي 1946 و1951 بإجراءات التأميم التي أحدثت توسعًا كبيرًا في دور الدولة في الاقتصاد. كما جرى تأسيس عدد من الشركات الحكومية في أنشطة الكهرباء والغاز والفحم والحديد والسكك الحديد، إضافة إلى الشركات التي كانت أصلًا ضمن ملكية القطاع العام وإدارته، كشركة الاتصالات وشركة الخطوط الجوية البريطانية.

على نحو مماثل، تصدرت فرنسا الدول الأوروبية في مستوى تدخل الدولة في اقتصادها بعد أن أخفق القطاع الخاص في الحقبة التي سبقت الحرب العالمية الثانية في ضخ الاستثمارات اللازمة لدفع عجلة النمو والتنمية. لذلك، شرعت الحكومات الأوروبية في ما بعد الحرب في عام 1945 إلى استخدام منهجين رئيسين لإضفاء دور أكبر للدولة في الحياة الاقتصادية، تمثل المنهج الأول في حركة التأميم بضم أبرز الصناعات الأساسية إلى ملكية القطاع العام، كالفحم والكهرباء والغاز، فيما تمثل المنهج الثاني في اعتماد الدولة التخطيط التأشيري (Indicative Planning) لاستهداف قائمة من أوجه النشاط الأكثر أولوية والتأكد من

---

(5) انظر: «State-Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality,» (OECD Policy Roundtable, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009).

توافر الموارد اللازمة لتمويل الاستثمارات الجديدة فيها من خلال المصارف الحكومية[6].

أما ألمانيا، فلم تشهد تحولًا جذريًا نحو دور أكبر للدولة، وربما كان ذلك ردة فعل عكسية تجاه الحكم النازي المنهزم الذي كان يولي الدولة دورًا كبيرًا على الصعيد الاقتصادي. على الرغم من ذلك، شرع الحزب المسيحي الديمقراطي خلال خمسينيات القرن الماضي في الإبقاء على ملكية الدولة لبعض المنشآت كشركة فولكس فاغن وشركة خطوط السكك الحديد والاتصالات، فيما أُدرجت أوجه النشاط الرئيسة الأخرى كالغاز والكهرباء ضمن ملكية القطاع الخاص وإدارته، خلافًا للحال في إنكلترا وفرنسا[7].

في النمسا، تزايد دور الدولة بشكل كبير في اقتصادها بعدما أقر البرلمان في عام 1946 تأميم 71 منشأة كبرى في عدد من الميادين الحيوية كالحديد والصلب والصناعات النفطية والكيماوية والتعدين وغيرها، تشكل بمجملها نحو خُمس حجم الصناعات الوطنية. وفي عام 1947، تم تحويل ملكية ثلاثة بنوك كبرى ونحو 85 في المئة من شركات الكهرباء إلى القطاع العام. وتصنف النمسا ضمن أعلى الدول في مدى التأميم في العالم الغربي[8]، وأضيفت إلى المنشآت الحكومية المملوكة مباشرة، التي كانت تساهم بنحو 22 في المئة من الناتج الصناعي، المنشآت الصناعية المملوكة من المصارف التي أممت، وبذلك ارتفعت مساهمة الدولة في الناتج الصناعي للنمسا مع بداية خمسينيات القرن العشرين إلى نحو 70 في المئة[9].

---

(6) Geoffrey Owen, «Industrial Policy in Europe Since the Second World War: What Has Been Learnt?,» (ECIPE Occasional Paper; no. 1/2012, European Centre for International Political Economy, Brussels, 2012).

(7) المصدر نفسه.

(8) Angelo Toninelli, ed., *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Comparative Perspectives in Business History (Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2000).

(9) Ivan T. Berend, *An Economic History of Twentieth-Century Europe: Economic Regimes from Laissez-faire to Globalization* (Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2006).

تأثرت أفريقيا بدورها، إبان مرحلة استقلالها في ستينيات القرن الماضي، بالنمط الجديد من السياسات الاقتصادية الذي ساد الدول الصناعية في أعقاب الحرب العالمية الثانية، والمتمثل في إعطاء دور أكبر للدولة في الحياة الاقتصادية، سواءً من خلال إنشاء حيز من المؤسسات والوحدات الاقتصادية الحكومية أم من خلال السياسات الاقتصادية الموجهة كالتحكم بالأجور والأسعار. علاوة على ذلك، اتجه خيار معظم القادة الأفارقة نحو دور أكبر للدولة مدفوعًا بالقناعات السائدة آنذاك بوجود ارتباط وثيق بين الليبرالية والاستعمار(10).

لم تقتصر ظاهرة تعاظم دور الدولة على الدول الصناعية المتقدمة، بل مارست المنشآت الحكومية دورًا حيويًا ومحوريًا في تطوير التصنيع في كوريا الجنوبية والمكسيك والبرازيل وتايوان وغيرها من الدول النامية، إلى أن أصبحت استثمارات هذه المنشآت تشكل بين 40 و60 في المئة من إجمالي استثمارات الدول النامية قبل ثمانينيات القرن الماضي(11).

على الرغم من الدور الذي أدته المنشآت العامة في تطوير وتنمية اقتصادات ومجتمعات بلدانها خلال العقود الوسطى من القرن الماضي، إلا أن ما اعترى هذه المنشآت من مشكلات وتحديات وما فرضته من أعباء على الخزينة العامة دفع مجموعة واسعة من دول العالم باتجاه إخضاع هذه المنشآت لسلسلة من الإصلاحات. انطلقت الجولة الأولى من هذه الإصلاحات في نهاية الخمسينيات وتعاظمت في الثمانينيات من القرن العشرين، في أثناء انزلاق العالم إلى حالة من الركود الاقتصادي جف في إثرها جانب من الإيرادات العامة وانحسرت قدرة الحكومات على الاستمرار في تقديم الدعم إلى المنشآت العامة الخاسرة، ما جعل من استمراريتها مثار تساؤلات. لذا، هدفت إصلاحات سبعينيات القرن الماضي وثمانينياته إلى تحسين أداء المنشآت العامة وكفاءتها، من دون التخلي عن ملكيتها.

(10) John Nellis, «The Evolution of Enterprise Reform in Africa: From State-Owned Enterprises to Private Participation in Infrastructure - and Back?,» (ESMAP Technical Paper; 84, Energy Sector Management Assistance Program, November 2005).

(11) Minqi Li, *Three Essays on China's State Owned Enterprises: Towards an Alternative to Privatization* (Hamburg: VDM Verlag, 2008).

في الصين، على سبيل المثال، وكما سيأتي بيانه بتفصيل أكثر في الفصل الرابع، عملت الحكومة خلال المرحلة الأولى من الإصلاحات على زيادة الاستقلالية الإدارية للمنشآت العامة، وتعزيز الحافز التجاري عندها على النحو الذي يمكّنها من الارتقاء بمستويات إنتاجها وربحيتها. فمن خلال نظام التسعير الثنائي (Dual Pricing System) الذي استحدثته الحكومة الصينية في عام 1981، سُمح للمنشآت الحكومية ببيع حصص الإنتاج المقررة لها وفق الأسعار التي تحددها الدولة، وبيع ما يفيض عن ذلك من إنتاج بحسب أسعار السوق الحرة. تلت ذلك حقبة ثانية من الإصلاحات امتدت بين عامي 1985 و1993 ركزت على الفصل بين الإدارة والملكية في المنشآت الحكومية من أجل ترسيخ مقومات نجاحها واستمراريتها، من خلال استحداث نظام مسؤولية العقود (Contract Responsibility). فبموجب هذا النظام، يُناط حق التمثيل القانوني للمنشآت الحكومية بمدرائها وفقًا لعقود تُنظم بينهم وبين الجهات الحكومية المعنية، مع تحميلهم مسؤولية خسائر هذه المنشآت وأرباحها. أما الحقبة الثالثة التي بدأت في عام 1993 وتستمر حتى يومنا هذا فتمحورت حول التوجه نحو خصخصة المنشآت الحكومية الصغيرة والتمسك بالكبرى[12].

لم تحقق الجهود التي بذلتها الدول المختلفة حتى أواخر ثمانينيات القرن الماضي لإصلاح المنشآت الحكومية ووضعها على مسار متصاعد للإنتاجية والربحية نتائج ترقى إلى المستوى المنشود. وبناء عليه، دخلت العملية الإصلاحية في مرحلة جديدة، لكن أكثر عمقًا في هذه المرة. وتمثل ذلك في تخلي الدولة بشكل مباشر، وإن بدرجات متفاوتة، عن ملكيتها المنشآت الحكومية وإدارتها إياها. وتعزز هذا التوجه بالنزعات الأيديولوجية التي ظهرت بعد انهيار الدول الاشتراكية في مطلع تسعينيات القرن الماضي، التي أخذت في الدعوة إلى دور محدود للدولة، وإلى العبور نحو اقتصاد السوق. كما تعزز هذا التوجه بضغط

(12) Xiao Geng, Xiuke Yang and Anna Janus, «State-Owned Enterprises in China: Reform Dynamics and Impacts,» in: Ross Garnaut, Ligang Song and Wing Thye Woo, eds., *China's New Place in a World in Crisis: Economic Geopolitical and Environmental Dimensions* (Acton, A.C.T.: ANU E Press, 2009), Available at: <http://globalcenters.columbia.edu/eastasia/files/beijing/content/pdf/2009-SOEs_in_China-Reform_dynamics_and_impacts_Chinas_New_Place_in_a_World_in_Crisis_2009_0.pdf>.

مارسته الجهات الدولية المانحة كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ونضوج القطاع الخاص على النحو الذي أصبح فيه قادرًا على الاضطلاع بدور أكبر في الاقتصاد، وغير ذلك من الاعتبارات الداعمة للخصخصة. وسنتطرق إلى الكيفية في الفصول اللاحقة بتفصيل أوسع إلى الكيفية والآليات والمناهج التي اتبعتها اقتصادات مختلفة في دول العالم على صعيد سياسات الخصخصة.

السؤال الذي يطرح في هذا المجال: هل مثلت هذه الحقبة بداية النهاية للملكية الحكومية أم كانت سحابة صيف دفعتها إخفاقات فنية ومعطيات أيديولوجية جديدة فرضت نفسها على الساحة إبان تلك الفترة؟ جواب هذا السؤال هو النفي. بكل تأكيد، لم تكن عملية التحول هذه سحابة صيف. فمنذ تسعينيات القرن الماضي وحتى يومنا هذا، جرت عمليات الخصخصة بصورة مستمرة. وشهد العالم بين عامي 1988 و1999 تنفيذ أكثر من 8 آلاف عملية خصخصة بعوائد إجمالية بلغت نحو 321 مليار دولار. أما في الفترة اللاحقة والممتدة بين عامي 2000 و2008، وعلى الرغم من تراجع عمليات الخصخصة التي أجريت في هذه الفترة التي لم تشكل إلا أكثر بقليل من خُمس العمليات التي شهدها العالم خلال الفترة الأولى، فإن ضخامة الأصول التي خُصخصت أدرّت عوائد تجاوزت 450 مليار دولار، وهذا يعني أن عمليات الخصخصة في هذه المرحلة اتجهت نحو التركيز على المنشآت كبيرة الحجم[13]. وفي أي حال، فإن الاستمرار في عمليات الخصخصة لا يعني بالضرورة أن عهد الملكية والإدارة الحكومية للنشاط غير التقليدي قد ولى. فلعل حكمًا من هذا القبيل يتطلب معرفة ما إذا كان قد ظهر في خلال هذه الفترة حركات تحوّلت في الاتجاه المعاكس، أي بالارتداد مرة أخرى في اتجاه الملكية والإدارة الحكومية، ويتطلب أيضًا تحديد الدور الذي ما زالت تضطلع به المنشآت العامة الباقية في القطاع العام.

في واقع الحال، لم يشهد العالم خلال العقدين الماضيين حالات كثيرة من

(13) The World Bank, Private Participation in Infrastructure (PPI) database, on the web: <http://ppi.worldbank.org>.

الارتداد إلى الملكية الحكومية. والعمليات التي شهدها العالم باتجاه الخصخصة تفوق بكثير عمليات التأميم. ولعل من أبرز حالات التأميم التي شهدها العالم في العقدين الماضين قرار إعادة تأميم شركة النفط الأرجنتينية (YPF). فحديثًا في نيسان/ أبريل 2012، أي بعد نحو عقدين من خصخصة هذه الشركة، اتخذت رئيسة الأرجنتين قرارًا بتأميمها، وعزت هذا القرار في المقام الأول إلى أن Repsol، الشركة الإسبانية التي استحوذت على 57.4 في المئة من أسهم الشركة الأرجنتينية بعد ست سنوات من خصخصتها، لم تضخ الاستثمارات اللازمة في قطاعي النفط والغاز. كانت هذه الاستثمارات، بحسب الحكومة الأرجنتينية، ضرورية لزيادة الطاقات الإنتاجية للشركة على نحو يمكّنها من المساهمة في تغطية جانب من الطلب المحلي، باعتبارها مصلحة عامة يجب على جميع الشركات العاملة في الأرجنتين مراعاتها. أشارت الحكومة الأرجنتينية في إطار تبريرها قرار تأميم الشركة إلى أن استثمارات Repsol في أعمال التنقيب الخاصة بالشركة كنسبة من أرباحها كانت الأقل بين استثماراتها في الشركات المختلفة التابعة لها في دول العالم. فبدلًا من ذلك قامت Repsol باستخدام جانب كبير من أرباحها لتوسيع نشاطها في دول أخرى حول العالم. يضاف إلى ذلك، أن تراجع استثمار الشركة في القطاع النفطي وتسارع مستويات استنزافها للموارد النفطية والغاز أفقدا الأرجنتين خلال الفترة 1999-2008 نحو 60 في المئة من احتياطياتها في النفط الخام و67 في المئة من احتياطياتها من الغاز. وفي المحصلة اضطرت الارجنتين في عام 2011 إلى استيراد الوقود أول مرة منذ خصخصة شركة النفط في بدايات تسعينيات القرن الماضي بكلفة وصلت إلى 10 مليارات دولار[14]. وبموجب قرار التأميم، تستولي الحكومة الأرجنتينية على كامل حصة Repsol في شركة النفط والغاز الأرجنتينية YPF والبالغة 57.4 في المئة من أسهم الشركة، ويُدرج 51 في المئة من هذا الاستحواذ ضمن ملكية الحكومة المركزية، في حين يتوزع باقي النسبة، أي 49 في المئة، على الحكومات المحلية في المناطق المنتجة النفط.

---

(14) Vladimir Hernandez, «YPF Nationalisation: Is Argentina Playing with Fire?,» (BBC, 17 April 2012).

في الولايات المتحدة الأميركية، وبعد الأزمة المالية التي عصفت بها وبكثير من دول العالم في عام 2008، شهد التدخل الحكومي في الاقتصاد تجربة تأميم جديدة تمسّ قطاع تمويل الرهن العقاري الشديد الارتباط بالقطاع الخاص، حين قررت الحكومة الأميركية وضع مؤسستي Fannie Mae وFreddie Mac تحت الولاية القانونية للوكالة الفدرالية للتمويل العقاري. وهاتان المؤسستان معنيتان بتقديم قروض الرهن العقاري التي وصل حجم الرهونات القائمة فيهما والديون نحو 5 تريليونات دولار أو ما يمثل نحو نصف سوق الرهن العقاري في الولايات المتحدة. وتعهدت الحكومة بضخ نحو 200 مليار دولار على شكل أسهم ممتازة لضمان سيولة واستمرارية عمل المنشآت المضمونة من الحكومة التي منيت بخسارة قدّرت بنحو 14.9 مليار دولار في بدايات الأزمة المالية[15]. أهم ما يمكن استنتاجه من توجهات التأميم هذه أنها جاءت مدفوعة بشكل أساس بمشكلات وتحديات صعبة صاحبت الملكية والإدارة الخاصة لهذه الكيانات. وفي أي حال، تبقى حالات التأميم، كما ذكرنا سابقًا، وعلى الرغم من ضخامة حجم الأصول التي أُممت في الولايات المتحدة مثلًا، أقل عددًا وتأثيرًا من الموجات المعاكسة المتمثلة بالخصخصة.

اليوم، بعد سلسلة متصاعدة وكبيرة من حالات الخصخصة التي شهدها العالم على مدى عقود مضت، يتفاوت الدور الذي تضطلع به المنشآت العامة من دولة إلى أخرى ومن قطاع إلى آخر. ففي أحدث تقديرات «منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية» (OECD) لحجم التدخل الحكومي في الحياة الاقتصادية في مجموعة من دول العالم تم انتقاؤها بالاستناد إلى مؤشرات المنظمة الخاصة بتنظيمات سوق الإنتاج (Product Market Regulation)، تظهر روسيا في الطليعة، بفارق كبير عن باقي الدول المختارة، وفقًا لجميع المعايير التي يعكس كل منها وجهًا من أوجه التدخل الحكومي في الحياة الاقتصادية. يشير المؤشر المحتسب الذي يراوح بين صفر (لا تدخل حكومي) و 6 (تدخل تام) بوضوح إلى أن الدولة

(15) «Fannie Mae and Freddie Mac, Mortgage Banks Nationalisation - Sign of Deepening Economic Crisis,» *Socialist Alternative* (September 2008).

الروسية لا تزال تمسك زمام الأمور على الصعد الاقتصادية المختلفة، ولا سيما على صعيد التحكم بالأسعار ونطاق نشاط المنشآت العامة. أما الدول الناشئة في منظمة التعاون ودول منطقة اليورو فتبدو بشكل عام دون المتوسط في مؤشر مستوى تحكم الدولة، وأعلى من المتوسط في مؤشر الملكية العامة الذي يعكس في الأساس نطاق نشاط المنشآت العامة وملكية الدولة في قطاع البنى التحتية. المفارقة الواضحة التي يمكن استنتاجها من هذه المؤشرات هي أن اتساع نطاق الملكية العامة في هذه الدول لم يكن ليتزامن، خلافًا لما هي الحال في روسيا، مع تدخل الدولة في العمليات التجارية. وهذا يعني أن هذه المنشآت العامة تعمل في بيئة أقرب إلى بيئة السوق. ويبدو هذا الوضع أكثر وضوحًا في الولايات المتحدة التي على الرغم من اقتراب مؤشر نطاق القطاع العام فيها من المتوسط، فإن المؤشر العام لتحكم الدولة فيها يقترب من الصفر، وهذا يعزى بشكل أساس إلى ابتعاد الدولة عن التدخل المباشر في إدارة المنشآت التجارية والمنشآت العاملة في قطاع البنى التحتية، فضلًا عن ابتعادها بشكل كبير عن التدخل في سن التشريعات التي تقيّد عمل المنشآت وتحكمها، وفي إطلاقها العنان لآليات السوق لتحديد الأسعار[16].

الجدول (2-1)

مستوى التدخل الحكومي - مقارنة دولية (2008)

نطاق العلامة من 1 (المستوى الأدنى) إلى 5 (المستوى الأعلى)

	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	الدول الصاعدة في المنظمة	منطقة اليورو	الولايات المتحدة	منطقة اليورو
تحكم الدولة	2.03	2.54	2.19	1.1	4.39
الملكية العامة	2.91	3.46	3.08	1.3	4.28

يتبع

(16) «State-Owned Enterpises».

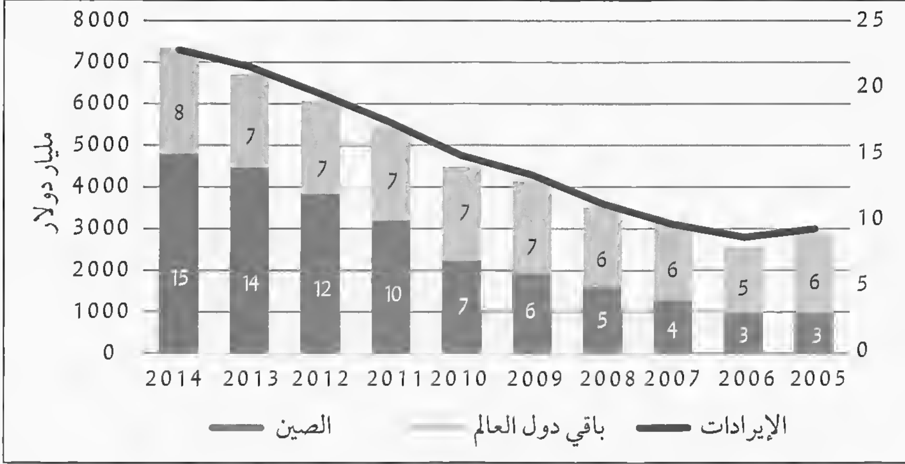
تابع

حجم الشركات العامة	3.1	3.54	3.23	2.25	4.64
التحكم المباشر بالمنشآت التجارية	2.66	3.67	2.93	0.68	4.19
تحكم الدولة بقطاعات البنى التحتية	2.76	3.18	3.08	0.99	4.02
التدخل في العمليات التجارية	1.15	1.61	1.3	0.9	4.5
استخدام تشريعات التوجيه والتحكم	1.52	1.94	1.88	1.3	4
التحكم بالأسعار	0.78	1.29	0.71	0.5	5

المصدر: *OECD Economic Surveys: Russian Federation*, vol. 6 (July 2009).

على صعيد الأدوار المباشرة للدولة في أوجه النشاط الإنتاجي والخدمي التجاري، تشير إحدى الدراسات إلى تنامي حضور الشركات الحكومية خلال السنوات العشر الأخيرة في قائمة أكبر 500 شركة مدرجة في الأسواق العالمية (Fortune Global 500). ففي عام 2005، كانت الشركات الحكومية تمثل نحو 9 في المئة من عدد هذه الشركات، ومن ثم أخذت أهميتها تزيد بالتدريج حتى وصل عددها في عام 2014 إلى 116 شركة، وأصبحت بذلك تشكل نحو 23 في المئة من بين أكبر 500 شركة مدرجة على المستوى العالمي، ثُلثاها في الصين. كما تضاعف حجم المبيعات السنوية لهذه الشركات من نحو 3 تريليونات دولار أميركي إلى أكثر من 7 تريليونات دولار خلال الفترة نفسها، وتردّ الدراسة تنامي حضور هذه الشركات بشكل رئيس إلى الشركات الحكومية الصينية التي شكلت وحدها نحو 16 في المئة من إجمالي مبيعات هذه الشركات في عام 2014.

الشكل (2-1)
إيراد الشركات الحكومية
التي تندرج ضمن أكبر 500 شركة عالمية مدرجة
(بالنسبة المئوية)



المصدر: Price Waterhouse Cooper (PwC), «State-Owned Enterprises: Catalysts for Public Value Creation?,» (April 2015).

على النحو ذاته، تؤكد دراسة أخرى حضورًا فاعلًا للدولة على مستوى المنشآت والشركات الكبرى. فمن بين أكثر من ألفي شركة مدرجة في العالم، هناك 204 منشآت موزعة على 37 دولة تصنف على أنها حكومية، منها 70 منشأة في الصين، و30 في الهند، و9 في كل من روسيا والإمارات، و8 في ماليزيا. كما تطرح الدراسة مؤشرًا آخر للتعرف إلى الدور الذي تضطلع به الدولة في أكبر عشر شركات مدرجة ضمن تصنيف Forbes 2000، من خلال احتساب الوسط المرجح موزعًا بالتساوي بين أربعة من المؤشرات التي تعكس الوزن الاقتصادي لهذه الشركات: مبيعات الشركات الحكومية المدرجة ضمن هذا التصنيف نسبة إلى إجمالي مبيعات الشركات المدرجة فيه؛ نسب أرباحها؛ موجوداتها؛ وقيمتها السوقية. يظهر التحليل أن الصين في رأس القائمة، حيث تشكل الشركات الحكومية التي تُدرج ضمن أكبر عشر شركات فيها نحو 95.9 في المئة من إجمالي المبيعات والموجودات والقيمة السوقية لهذه الشركات، تليها دولة الإمارات العربية المتحدة بنسبة 88.4 في المئة، وروسيا بنسبة 81.1 في المئة،

وإندونيسيا بنسبة 69.2 في المئة، وماليزيا بنسبة 68 في المئة، والسعودية بنسبة 66.8 في المئة، والهند بنسبة 58.9 في المئة، والبرازيل بنسبة 49.9 في المئة، والنرويج بنسبة 47.7 في المئة، وتايلند بنسبة 37.3في المئة[17].

أما في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وعلى الرغم من سياسات الخصخصة التي انتهجت فيها على نطاق واسع ، فلا تزال الدولة تتمتع بحضور واضح على الساحة الاقتصادية من خلال ملكياتها في النشاطات الإنتاجية والخدمية المختلفة. تشير التقديرات إلى أن المنشآت العامة تغطي نحو نصف النشاطات الاقتصادية في هذه المنطقة، وما بين 20 و50 في المئة من قيمتها المضافة، إضافة إلى مساهمتها بنحو 30 في المئة من إجمالي العمالة فيها، وهي مساهمة كبيرة جدًا إذا ما قورنت بمساهمتها في دول أخرى كدول «منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية» (OECD) التي تتراوح بين 2 و3 في المئة فقط من إجمالي العمالة فيها. وكثيرًا ما نظر المواطنون في دول المنطقة العربية إلى الوظيفة العامة على أنها موطن استقرار وأمان. وتعاظم الدور الذي تضطلع به الدولة في بلدان المنطقة التي اختارت منذ البداية السير على خطى الدول الشيوعية والاشتراكية التي تؤمن في الأساس بدور أكبر للدولة، كسورية والعراق والجزائر. كما عظّم ارتفاع مساهمة النفط والغاز في اقتصادات الدول الخليجية من جهة، واندراج ملكية هذه الموارد بالكامل ضمن الملكية العامة من جهة أخرى، الدور الذي تمارسه الدولة على الصعيد الاقتصادي في هذه الدول. يزيد من أهمية هذا الدور مساهمة حكومات هذه الدول في ملكية أصول كبريات الشركات والمنشآت في قطاعات كالاتصالات والصناعة والزراعة.

هناك الكثير من المؤشرات والمعطيات التي تدل على أن دور الدولة في اقتصادات دول المنطقة ما زال حيويًا وفاعلًا. فعلى سبيل المثال، تساهم الحكومات في نحو 32 شركة من أصل أكبر 100 شركة مدرجة في المنطقة، تشكل القيمة السوقية لهذه الشركات نحو 45 في المئة من إجمالي القيمة

---

(17) Przemyslaw Kowalski [et al.], «State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications,» (OECD Trade Policy Paper; no. 147, Organisation for Economic Co-operation and Development, March 2013).

السوقية للشركات الكبرى. تعتبر هذه المساهمة، بطبيعة الحال، مرتفعة إذا قورنت على سبيل المثال بمساهمتها في بلدان أخرى، كبلدان «منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية»، التي نادرًا ما تصل إلى 30 في المئة من القيمة السوقية لأكبر 100 شركة. وبطبيعة الحال، يخفي اعتماد المتوسط معيارًا لقياس دور الدولة في ثناياه بعض التفصيلات المهمة. فعلى سبيل المثال، هناك عدد من دول المنطقة التي تغيب فيه أي مساهمة للحكومة في أي من الشركات المدرجة، كما هي الحال في فلسطين، وربما نجد الدولة شريكة في جميع الشركات المدرجة في بلد مثل الجزائر. إذًا، نحن أمام حالة من التباين في الدور الذي تؤديه الدولة في بلدان المنطقة. إلا أن السمة العامة تبقى ذات دلالة، وهي أن للدولة دورًا مؤثرًا في اقتصادات المنطقة العربية، مشرقها ومغربها. علاوة على ذلك، تتعاظم مساهمة الحكومة في الشركات والمنشآت إلى أبعد مما تظهره بيانات الشركات المدرجة، إذ تقدر إحدى الدراسات وجود عدد كبير من المنشآت الحكومية، يتجاوز عددها ألفي شركة، معظمها في مصر والعراق والإمارات والجزائر وسورية، جلها في قطاعات الطاقة والبنى التحتية. كما أن للدولة حضورًا في قطاعات الصناعات الثقيلة (كصناعة السفن) والصناعات الخفيفة (الصناعات الكيمياوية). وفي دول الخليج العربي، هناك حضور راسخ للمنشآت الحكومية في القطاع العقاري والإنشاءات والقطاع المصرفي والخدمات السياحية.

اليوم، وبعد الزخم الكبير الذي شهدته أنشطة الخصخصة في المنطقة، ما زلنا أمام دور كبير للدولة على الصعيد الاقتصادي، لا ينحصر في الأنشطة التقليدية التي اعتادت الدولة الاضطلاع بها، إنما أيضًا في قطاعات اقتصادية ارتبط ذكرها في معظم دول العالم بالقطاع الخاص.

ثالثًا: إشكاليات منشآت الدولة والمرافق العامة

تطرح التحولات التي شهدها الاقتصاد العالمي، وتخلي الدول عن الأدوار الواسعة التي اضطلعت بها وبلغت أوجها بعد الحرب العالمية الثانية، ولا

سيما لجهة تجردها من ملكيتها وإدارتها الأنشطة الإنتاجية والخدمية، عددًا من التساؤلات في شأن الدوافع الرئيسة وراء هذه التحولات. فهل هناك من الأسباب ما يفسر ضعف أداء المنشآت العامة التي كثيرًا ما كانت الحجة الأبرز وراء انسحاب الدول من الملكية والإدارة في هذه المنشآت ؟ فهل تُدار منشآت الدولة بطرائق ومنهجيات تتعارض مع مبادئ الإدارة الفاعلة بحكم الأيديولوجيات التي تحكمت بسياساتها؟ في المقابل، ما الأسباب الحقيقية وراء استمرار تمسك عدد كبير من البلدان النامية منها والمتقدمة بمنشآت الدولة، فهل القطاع الخاص عاجز عن إدارة هذه المنشآت وتقديم الخدمات المناطة بها بالكفاءة اللازمة؟ أم يتمتع ما بقي منها في حيازة الدولة بالقدر الكافي من الكفاءة والفاعلية، ما يغني عن التفكير بخصخصته؟

تعتمد كفاءة المنشأة ومستوى إنتاجيتها من الداخل على كفاءة إدارتها وعلى قدرة هذه الإدارة، بما هي الوكيل عن المالك الأصيل، على تمثيل مصلحة هذا المالك بحرص ودقة. كما تعتمد من الخارج على هيكلية السوق والحوافز لا على الملكية. فليس المهم من يمتلك الأصول وإنما من يملك توفير البيئة الملائمة كي تعمل المنشأة وفق اعتبارات المنافسة، ولا سيما حرية الدخول إلى السوق والخروج منها ، وقيام الملاكين بمنح المديرين والقائمين على المنشأة الاستقلالية اللازمة وتوجيههم للتعامل مع معطيات السوق ومستجداتها ووضع منظومة للمكافأة والجزاء تعتمد في أساسها على مستوى الأداء(18). وعلى الرغم من أن الاعتبارات التي تسوقها النظرية الاقتصادية النيوكلاسيكية لا تتحدث عن ارتباط مباشر بين الملكية والكفاءة، فإن التعمق والبحث في هذه الاعتبارات ربما يقودنا إلى وجود علاقة ما بينهما، وإن بصورة غير مباشرة. فابتداءً من الاعتبار الأساس المتمثل في توافر البيئة اللازمة لحفز المنشأة على العمل وفق معطيات المنافسة، تشير التجارب العالمية إلى أن اتساع دور الدولة في الاقتصاد واتساع نطاق ملكيتها وإدارتها الأنشطة غير التقليدية جاء مصحوبًا في معظم الأحيان

---

(18) Loizos Heracleous, «State Ownership, Privatization and Performance in Singapore: An Exploratory Study from a Strategic Management Perspective,» *Asia Pacific Journal of Management*, vol. 18, no. 1 (March 2001), pp. 69-81.

بسماح الدولة بنشوء أوضاع وامتيازات احتكارية مفتعلة، كأن تمنح الدولة منشأة أو أخرى من المنشآت التي تمتلك حماية من المنافسة من خلال الأنظمة والتشريعات المختلفة التي تمنع أو تحد من حرية الدخول إلى الفضاء الذي تعمل به، أو كأن تمنحها الاستثناءات الضريبية والإجرائية وغيرها من الامتيازات، أو من خلال منحها منافع عينية كمنحها الحق في استغلال أراضي الدولة بالمجان أو بإيجارات منخفضة، أو من خلال تقديم الدعم النقدي المباشر أو في صورة تسهيلات ائتمانية وضمانات حكومية. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، تمنح الحكومة الفدرالية شركة الخدمات البريدية (USPS) حق الانفراد في توفير خدمات إيصال الرسائل واستخدام صناديق البريد للزبائن. كما تتمتع هذه الشركة بامتيازات ائتمانية خاصة، حيث يمكنها الاقتراض بشكل مباشر من البنوك الفدرالية التي تكفل السندات العامة بفوائد تقل عن معدلاتها في شركات ومؤسسات تماثلها في مستويات المخاطر. وعلاوة على ذلك، تضمن الحكومة ديون هذه الشركة، وتعفي سياراتها من رسوم الاصطفاف ورسوم التسجيل، وتعفي وقودها من الضرائب، إلى غير ذلك من الامتيازات. وتقدم فيتنام مثالًا آخر على الاحتكارات المفتعلة، حيث تحد التشريعات في هذا البلد من حرية دخول منشآت خاصة إلى مجموعة واسعة من الأنشطة، الأمر الذي ترتب عنه استحواذ المنشآت الحكومية على نحو 80 في المئة من حصة السوق في قطاعات الطيران والاتصالات والكهرباء وبناء وتشغيل الموانئ، وغيرها من القطاعات الحيوية. وهذا بالطبع لا يعني أن الملكية الخاصة لا ينتج منها أوضاع احتكارية خاصة، فالكثير من المنشآت الخاصة يتمتع بامتيازات احتكارية فرضت نفسها على أرض الواقع بفعل فشل آلية السوق، إلا أن نطاق الحالات الاحتكارية التي شهدتها دول العالم المختلفة في سياق ملكية الدولة وإدارتها يعتبر أكثر اتساعًا من نطاق الحالات الاحتكارية التي تمتعت بها المنشآت الخاصة.

على صعيد آخر، لا علاقة مباشرة وواضحة بين طبيعة الملكية (عامة أو خاصة) وصفاتها من جهة، والمحددات الأخرى للكفاءة والفاعلية المتمثلة بشكل أساس في استقلالية المنشأة ومنظومة الحوافز فيها من جهة أخرى. إلا أنه يمكن الادعاء بأن ملكية الدولة أو مساهمتها في أصول الأنشطة الإنتاجية والخدمية ربما

يفرض على هذه الأخيرة سياسات وترتيبات وأولويات تتعارض بشكل أساس مع مبادئ الاستقلالية ومنظومة الحوافز التي يفترض أن تضع المنشأة على قاطرة الكفاءة والفاعلية. وفي ما يأتي عرض لأبرز المشكلات والتحديات التي تحول دون تمكن منشآت الدولة من الارتقاء بكفاءتها وفاعليتها:

- مشكلة تعدد الأهداف: خلافًا للمنشآت الخاصة، يصطدم مديرو منشآت الدولة والقائمون عليها بجملة من الأهداف التي يجب عليهم تحقيقها. وغالبًا ما يتعارض بعض هذه الأهداف مع بعضها الآخر. فمقارنة مع منشآت القطاع الخاص التي تسعى إلى تحقيق أهداف اقتصادية وربحية بحتة، كثيرًا ما تقع منشآت الدولة في إسار مجموعة من الأهداف السياسية والاجتماعية المفروضة عليها التي قلما تتوافق مع أهدافها الاقتصادية والربحية. فعلى سبيل المثال، ربما يتعارض هدف تقديم خدمة ما بأسعار متدنية مع سعي المنشأة إلى زيادة أرباحها. وتزداد هذه المشكلة حدة في الدول التي تستند في سياسات دعمها المواطنين إلى الدعم الحكومي غير المباشر الذي عادة ما يكون من خلال توفير السلع والخدمات للمستهلكين بأسعار وكميات ربما لا تتوافق مع الشروط المثلى للإنتاج (Optimization Conditions). وربما يعمق تعدد التبعية الإدارية للمنشآت العامة من مشكلة تعارض الأهداف. فعلى سبيل المثال، تختلف الأهداف التي تدعمها وزارة المالية مثل زيادة العائد للخزينة عن الأهداف التي تطمح إليها وزارة أخرى مثل وزارة التنمية الاجتماعية المتمثلة في تمكين الفئات الأقل دخلًا من الحصول على خدمات وسلع بأسعار تتلاءم مع دخولهم.

- مشكلة الأصيل - الوكيل (Principal-Agent) أو مشكلة الوكالة (Agency Problem): سبق أن أشرنا إلى ظاهرة «الأصيل والوكيل» في الفصل الأول[19]، حيث بيّنا أنها ترتبط بالمشكلات الناشئة عن تعارض المصالح بين المالكين للمنشأة (الأصيل) والقائمين على إداراتها (الوكيل). فالوكيل، وهو المفوض بالإدارة، يتطلع بالعادة إلى زيادة منافعه الشخصية وإن كانت تتعارض مع مصلحة المالكين، مستغلًا في ذلك تفاوت المعلومات المتوافرة لديه عن الأوضاع

(19) انظر الصفحة 39 من هذا الكتاب.

الداخلية للمنشأة وعن السوق مع ما هو متوافر عند مالكيها. بناء عليه، فإن أي فصل بين الإدارة والملكية لا بد من أن يترتب عنه بعد من إبعاد هذه المشكلة، سواء أكانت الملكية بيد الخواص أم عائدة للدولة. إلا أنه يعتقد أن هذه المشكلة هي أكثر عمقًا في منشآت الدولة منها في المنشآت الخاصة لأسباب عدة، لعل أبرزها الأوضاع التي تعمل بها منشآت الدولة، والتي هي غالبًا بعيدة عن أوضاع المنافسة. فيعتبر أداء المنشأة في ظل المنافسة شديد الحساسية لأداء الوكيل، الأمر الذي يمكّن الأصيل من رصد أي إخفاق أو قصور من الوكيل. كما توفر المنافسة معلومات كافية عن البيئة التي تعمل بها المنشأة، الأمر الذي يحدّ من اللايقين الناجم عن فجوة المعلومات بين الأصيل والوكيل. وتتعقد «مشكلة الوكالة» حين يكون «الأصيل» متعدد الأبعاد كما في حالة اختلاف الأهداف والمصالح بين الأصلاء المتمثلين بالحكومة والبرلمان والناخبين من جهة والوكلاء المتمثلين بمديري المنشآت العامة من جهة أخرى، وما يصاحب تلك الحالة من صعوبة المساءلة والمراقبة لأداء الوكلاء.

الجدير بالذكر أن القطاع الخاص غير محصن ضد مشكلة الوكالة، وتعاظم هذه المشكلة في مؤسسات القطاع الخاص هو أمر محتمل أيضًا، خصوصًا في الحالات التي ينخفض فيها التركز في الملكية كما هي الحال في كثير من الشركات المساهمة العامة.

- **مشكلة الركوب المجاني أو كسب فائض المعية (Free Rider Problem):** تعتبر مشكلة كسب مزايا المعية من أبرز المشكلات التي تسوقها نظريات الإدارة في تفسيرها تراجع أداء النشاطات الكبرى التي ينخفض فيها تركز المالكين. فباتساع نطاق المالكين يتلاشى الحافز عندهم من متابعة أداء المدراء والقائمين على أعمالهم و مشروعاتهم نتيجة ركون بعضهم إلى الاعتماد على بعضهم الآخر، باعتبار أن أي عوائد أو منافع تتحقق ستنعكس في المحصلة على الجميع، في حين يتحمل تكلفة المتابعة وجهدها وحدهما أولئك الذين يضطلعون مباشرة بهذه المهمة. فمنشآت الدولة بيئة خصبة لتنامي هذه المشكلة وتعمقها نظرًا إلى اتساع نطاق ملكية هذه المنشآت، إذ تشمل في المحصلة المواطنين ودافعي

الضرائب كلهم، إضافة إلى أن المالك الأصيل (مجموع المواطنين) لا يستفيد فائدة مباشرة من العوائد التي تحققها هذه المنشآت، إذ تتجه هذه العوائد نحو خزينة الدولة التي يفترض بها أن تخدم مصالح الأصلاء بصفتهم الجماعية. وبناء عليه، فإن الفئة المهتمة بمراقبة أداء منشآت الدولة من مجموع المواطنين المالكين هي فئة محدودة الحجم والتأثير، ولا سيما في المجتمعات المفتقرة إلى مؤسسات الرقابة الديمقراطية من برلمان فاعل وإعلام حرّ وغيرهما. ويترتب عن محدودية فاعلية الرقابة المشار إليها اكتراث أقل من الوكيل وضعف في أداء المنشأة التي يتولى إدارتها. وتنطبق هذه الحالة أيضًا على المنشآت الخاصة التي يتسع فيها نطاق الملاكين، وينخفض فيها تركز الملكية كما هو الحال في بعض الشركات المساهمة العامة، في حين تنحسر هذه المشكلة في الشركات العائلية والشركات التي تتركز فيها الملكية بشكل كبير، وذلك لارتفاع الحافز لدى كبار الملاكين للمراقبة والتأثير في أداء الشركة لكون العوائد التي ربما يجنونها يمكن أن تتجاوز بكثير الجهد والتكلفة اللذين ينتجان من قيامهم بمراقبة أداء الشركة، حتى وإن تقاعس المالكون الآخرون عن ذلك[20].

- مشكلة التساهل في قيد الموازنة (Soft Budget Constraint): ظهر هذا المفهوم في بداياته لشرح المحددات التي تحكم سلوك المستهلك وأرباب الأسر عند شروعهم بالاستهلاك في حدود مداخيلهم الجارية (قيد الموازنة)، فكلما كان المستهلك في حل من هذا القيد تعاظم استهلاكه. وفي سبعينيات القرن الماضي، حاول كورناي (Kornai) استخدام هذا القيد ليستنتج أن معظم منشآت الدولة التي تعاني خسائر مزمنة في المجر (هنغاريا)، اعتادت دائمًا تدخلات حكومية لإنقاذها وإمدادها بالدعم. والحال أنه حين يقتنع المديرون في منشآت الدولة أن الحكومة على استعداد دائم لتقديم الدعم إلى المنشآت التي يديرونها ويدركون أنها حريصة على الحيلولة دون فشلها وإغلاقها، يتحول ذلك الاقتناع وهذا الإدراك إلى «عثرة أخلاقية» (Moral Hazard) تدفع المديرين إلى الاستكانة وتضعف شعورهم

(20) Junmin Wang, Doug Guthrie and Zhixing Xiao, «The Rise of SASAC: Asset Management, Ownership Concentration, and Firm Performance in China's Capital Markets,» *Management and Organization Review*, vol. 8, no. 2 (2012).

بالمسؤولية، الأمر الذي يحد من الكفاءة الإدارية للمنشآت ، ويضعف الارتباط بين نفقات المنشأة وإيراداتها.

- **مشكلة ضعف منظومة الحوافز:** تعتبر الحوافز من أهم العناصر التي يعوّل عليها للدفع بالإنتاجية والأداء إلى الأمام. وفي القطاع الخاص ترتبط الحوافز بأداء العاملين بمختلف مستوياتهم. فكلما اتسعت الفجوة بين العوائد والتكاليف كان هناك دافع أكبر للمكافأة. وبطبيعة الحال، يتطلب تطبيق مثل هذه الآليات وضع أهداف واضحة للقياس وقدر كافٍ من المرونة في نظام الموارد البشرية على النحو الذي يسمح بتعديل الأجور والمكافآت والمنافع بشكل دوري، وفقًا لتطور الأداء المؤسسي والفردي. وفي الوقت الذي يتمتع به معظم الشركات والمؤسسات الخاصة بمثل هذا الهامش من المرونة تعاني المنشآت الحكومية في مجموعة واسعة من دول العالم جمودًا مثبطًا في منظومة الأجور والمنافع، وغياب منهجيات واضحة لدعم التميز المؤسسي والفردي. ففي معظم الحالات، يكون التقادم الزمني لمدة العمالة هو المحرك الرئيس لنمو الأجور والرواتب، فكلما ازدادت سنوات الخدمة ارتفعت منافع العاملين. وهذه الحال من الجمود المؤسسي (Institutional Rigidity) تعمّق بدورها مشكلة فجوة المعلومات القائمة بين الوكيل والأصيل، وتؤثر تبعًا لذلك سلبًا في أداء المنشآت الحكومية.

- **الربط بين الفشل وملكية الدولة:** لا يمكن الإنكار أن ثمة انطباعًا سلبيًا عامًا حول كفاءة وفاعلية المنشآت التي تندرج بشكل أو بآخر تحت الإدارة أو الملكية العامة. لم يكن هذا الانطباع بطبيعة الحال ليأتي من فراغ، إذ ارتبطت حالات عدة من الإخفاق بالأنشطة الحكومية، بسبب ضعف في الأداء، وانحسار أو ضعف في الربحية، وعجوزات مالية مستمرة أحيانًا كثيرة، وفرص محدودة للنمو والتطور، وقصور في مستويات الإنتاج، وتفش في ظاهرة الفساد وغيرها. جميعها حالات تواتر ذكرها في وصف المشكلات والتحديات التي تعانيها المنشآت العامة. وفي حين لا بد من التسليم بأن جانبًا كبيرًا من هذه المشكلات كان ينطبق فعلًا على شريحة واسعة من المنشآت العامة، لا بل معظمها، إلا أن الموضوعية تقتضي أيضًا الاعتراف بأن توجه مجموعة واسعة من دول العالم نحو خصخصة منشآتها

العامة وسعيها إلى كسب التأييد اللازم للمضي قدمًا بهذه السياسة، سواء لدوافع أيديولوجية أم لتفشي ظاهرة القدوة أم لاعتبارات فنية وموضوعية، جعلها تركز على المشكلات والتحديات والجوانب السلبية المحيطة بعمل الأنشطة الحكومية وعلى تسويقها إعلاميًا، وهذا أضر بدوره بسمعة الملكية والإدارة العامة، وولّد انطباعات غير سوية لدى العامة بأن الأنشطة الحكومية هي أقرب إلى الفشل منها إلى النجاح.

إن تفنيد الادعاءات التي ساقها دعاة الخصخصة والليبرالية حول حتمية العلاقة بين الملكية العامة واللاكفاءة قد يتطلب منا البحث عن حالات واقعية تكللت خلالها ملكية الدولة وإدارتها أنشطة غير تقليدية بالنجاح. فتسليط الضوء على بعض قصص النجاح ليس في الأساس دفاعًا عن دور الدولة في الحياة الاقتصادية، إنما لإحاطة المعنيين بأن خصخصة المنشآت العامة ليس بالسبيل الوحيد لتحسين أدائها وكفاءتها، بل هناك من الإجراءات والسياسات والعوامل ما تجعل من المنشآت العامة قصصًا للنجاح.

تقدم سنغافورة مثالًا صارخًا على قدرة الدولة على إدارة النشاطات الإنتاجية والخدمية بكفاءة وفاعلية تضاهيان في مستوياتهما النشاطات المماثلة في القطاع الخاص. ففي ستينيات القرن الماضي وسبعينياته قامت الدولة باستحداث نطاق واسع من المنشآت الحكومية تحت مظلة ما عرف بالشركات المرتبطة بالدولة (Government Linked Companies) أو بمجالس قانونية (Statuary Boards) للنهوض بتنمية القطاعات المختلفة ودفع عجلة النمو الاقتصادي. إلا أن الأهداف التنموية التي انطلقت بموجبها هذه الشركات لم تكن لتجردها من أهدافها التجارية، ولم تكن ذريعة لمنحها أي امتيازات إضافية. فعلاوة على عدم تلقي هذه الشركات الدعم الحكومي، فإنها كانت تخضع تمامًا للتعليمات والتشريعات التي تطبق على الشركات الخاصة، من خلال إخضاعها إلى إشراف عدد من المجالس الرقابية تشمل مجلس المرافق العامة، ومجلس التنمية الاقتصادية، ومجلس الإسكان والتنمية وغيرها من المجالس. أما الشركات المرتبطة بالحكومة، فهي شركات تعمل تحت ولاية شركة قابضة تعرف باسم «تيماسيك» (Temasek)، وهي شركة

مملوكة بالكامل لوزارة المالية السنغافورية. وتمتلك «تيماسيك» أغلبية الحصص في عدد من الشركات المهمة، فلها كامل ملكية طاقة سنغافورة (الكهرباء والغاز) وكامل ملكية شركة PSA للموانئ، ونحو 66 في المئة من أسهم شركة Neptune Orient Lines للشحن، و56 في المئة من أسهم SingTel للاتصالات و55 في المئة من أسهم SMRT وهي شركة تقدم خدمات النقل بواسطة سيارات الأجرة والباصات والقطارات، و55 في المئة من Singapore Technologies Engineering للخدمات الهندسية، وغيرها من الشركات. كما تمتلك «تيماسيك» الأقلية المسيطرة (Controlling Minority) Stake في شركة SembCorp لبناء السفن بواقع 32 في المئة من أسهمها، و28 في المئة من DBS، وهو أكبر بنك في سنغافورة.

أما شركة خطوط الطيران السنغافورية التي تمتلك الحكومة السنغافورية نحو 54.5 في المئة من أسهمها، فتعتبر من الشركات العالمية الرائدة في مجال النقل الجوي، إذ اختيرت هذه الشركة التي يمتد نطاق عملها إلى عدد من المجالات ذات العلاقة بصناعة النقل الجوي في مرات عدة أفضل شركات الطيران في العالم، وثاني أكبر شركة لنقل الركاب في العالم بعد الخطوط الإماراتية. تمتلك هذه الشركة حصصًا وشراكات في نشاطات مختلفة ذات العلاقة بقطاع الطيران، مثل نشاط المناولة الأرضية، وتأجير الطائرات، وهندسة الطيران، والضيافة الجوية والأنشطة السياحية. وتُشكّل مجموعة من الشركات تضم 25 شركة تابعة، و32 شراكة، وشركتي ائتلاف (Joint Ventures). فبعد نحو 25 عام من نشأتها بالشراكة مع شركة الخطوط الجوية الماليزية، اضطرت الشركتان إلى فسخ شراكتهما الطويلة نتيجة خلاف نشب بينهما في إثر رغبة الخطوط السنغافورية في توسيع نطاق تغطيتها العالمية في مقابل رغبة الخطوط الماليزية في اقتصار توسعة الأعمال على الخطوط المحلية. ومنذ ذلك الوقت، وتحديدًا في عام 1972، توسعت السنغافورية بين عشية وضحاها عالميًا ابتداءً بمدن عدة في شبه القارة الهندية والقارة الآسيوية. في إثر هذا التوسع، أدخلت الشركة في خدمتها طائرات كانت تصنف بالعملاقة في ذلك الوقت مثل Boeing 727 وBoeing 747 وDouglas Dc-10 وطائرة Concorde، واستمرت في توسيع طاقتها الاستيعابية إلى أن أصبحت تضم في خدمتها طائرات حديثة وعملاقة مجهزة ومطورة لقطع

مسافات قارية شاسعة، مثل طائرات Airbus 340-500 وحديثًا طائرة Airbus 380، الطائرة الأضخم عالميًا من حيث عدد ركابها. وحاليًا، تشغل مجموعة خطوط الطيران السنغافورية نحو 21.5 ألف موظف، منهم 14 ألف موظف في الشركة الأم، أغلبيتهم من الطواقم الجوية (2.1 ألف طيار، و7 آلاف مضيف جوي).

ترافقت التطورات التي شهدتها الشركة على الصعد المختلفة، ولا سيما التطور الملحوظ في طاقاتها الاستيعابية، مع إنجازات مهمة على صعيد الأداء. فتضاعف عدد الركاب الذين تقلهم المجموعة سنويًا على متن رحلاتها المختلفة في عام 2011 ليصل إلى نحو 17.1 مليون راكب، مقارنة بحوالى 8.6 مليون راكب في عام 1993. كما ارتفع العائد المتحقق على كل راكب من 9.4 سنت سنغافوري في عام 2001 إلى 11.9 سنت في عام 2011. ومنذ عام 1999، لم تتكبد الشركة أي خسائر تشغيلية، بل حققت أرباحًا تشغيلية راوحت بين الارتفاع والانخفاض لتصل ذروتها في العام المالي 2007 حين بلغت نحو 2.1 مليار دولار سنغافوري (1.4 مليار دولار أميركي). وكذلك الحال بالنسبة إلى أداء المجموعة ككل التي لم تسجل أيضًا أي خسائر خلال الفترة نفسها، بل سجلت المجموعة خلال العام المالي 2007 ذروة في الأرباح بلغت نحو 1.8 مليار دولار أميركي قبل حسم الضرائب.

يعتبر النجاح المتميز الذي حققته شركة خطوط الطيران السنغافورية على مدار سنوات عملها الطويلة دليلًا لافتًا على قدرة المنشآت الحكومية على التقدم بثبات. وفي هذا الصدد يرد الخبراء والمحللون التطور المستمر والمتسارع والأداء المتميز الذي شهدته مجموعة خطوط الطيران السنغافورية بشكل أساس إلى الاستقلالية والمرونة المتناهية التي تمتعت بها المجموعة خلال مسيرة عملها. فهذه الشركة، على الرغم من احتفاظ الحكومة بالسهم الذهبي فيها، تعمل وفقًا للأسس التجارية، تمامًا كالشركات الخاصة، من دون تدخلات من الحكومة ومن دون إجهادها بتحقيق أهداف اجتماعية أو سياسية تخرجها من نطاق عملها التجاري. كما أن ممارسات الشركة، بحسب البحوث والدراسات المتعددة التي تبحث في هيكلتها، ما زالت ضمن معايير الممارسات العالمية تحتل المكانة

الفضلى على صعيد الحوكمة الرشيدة للشركات. وفي سياق توقيعها اتفاقية الأجواء المفتوحة مع بريطانيا، استندت الشركة إلى تقريرها السنوي المدقق كمرجع لإثبات عدم تلقيها أي تمويل أو دعم أو أي معاملة تفضيلية من الحكومة السنغافورية، على الرغم من كونها إحدى الشركات التابعة لها.

على صعيد دول المنطقة العربية، نجحت حكومة دبي نجاحًا مشابهًا في إنشاء شركة «طيران الإمارات». فبعد أن قررت شركة طيران الخليج في منتصف ثمانينيات القرن الماضي تقليص خدماتها ورحلاتها إلى دبي، شرعت حكومة إمارة دبي في استحداث شركة الخطوط الإماراتية برأسمال قدره 10 ملايين دولار، لتعمل وفق أسس تجارية بحتة بعيدًا عن أي وجه من أوجه الدعم الحكومي. وبانطلاقة متواضعة وبمساندة من الخطوط الباكستانية التي قامت آنذاك بتأجيرها طائرتين من أسطولها، وبقيام الأجنحة الجوية الملكية لدبي بتزويد طيران الإمارات بطائرتين مستعملتين، تمكنت الشركة في عامها الأول من نقل نحو 260 ألف مسافر و شحن نحو 10 آلاف طن من البضائع على متن رحلاتها المختلفة. أفقدت هذه الانطلاقة القوية، بحد ذاتها، شركة طيران الخليج نحو 30 في المئة من أرباحها، ثم ألحقت بها الخسائر في العام التالي. ومنذ هذه الانطلاقة القوية، استمرت طيران الإمارات في تطور مستمر بتسارع كبير في قدراتها الاستيعابية وفي شراكاتها ونطاق تغطية خدماتها ورحلاتها، وفي التوسع نحو أنشطة أخرى مرتبطة بصناعة النقل الجوي، إلى أن أصبحت من أسرع شركات الطيران العالمية نموًا. وعلى مدار السنوات الخمس عشرة الماضية، تضاعف عدد الركاب المسافرين على متن رحلاتها المتنوعة 10 أضعاف، من نحو 3.1 مليون راكب في عام 1997 إلى نحو 39.4 مليون راكب في عام 2012، والبضائع المشحونة من نحو 189 ألف طن إلى نحو 2.1 مليون طن في عام 2012. أما إيراداتها فقد ارتفعت بوتيرة أكثر تسارعًا، بنحو 70 ضعفًا خلال الفترة 1996-2012، ووصلت في العام المالي 2012 إلى نحو 73 مليار درهم إماراتي (19.9 مليار دولار). ولم تتكبد الشركة أي خسائر تذكر منذ نشأتها خلال أكثر من 25 عامًا[21]، بل كانت أرباحها الصافية في تزايد سنوي

(21) Donald N. Sull, Sumantra Ghoshal and Felipe Monteiro, «The Hub of the World,» *Business Strategy Review*, vol. 16, no. 1 (Spring 2005).

باستثناء الأعوام 1999 و2001 و2008 و 2011 التي شهدت الأرباح السنوية فيها انخفاضًا لاعتبارات خارجة عن نطاق سيطرة الشركة. ففي عام 1999، تأثر الاقتصاد العالمي بحالة من الركود الاقتصادي أثرت في معظم القطاعات الاقتصادية حول العالم، وبحالة مشابهة بعد حوادث 11 أيلول/ سبتمبر 2001، وتراجع الطلب العالمي بفعل الأزمة المالية في عام 2008. حاليًا، تعتبر شركة طيران الإمارات إحدى الشركات التابعة لمجموعة الإمارات (Emirates Group)، وتضم عددًا من الأنشطة والمجالات المرتبطة بقطاع النقل الجوي كخدمات المطارات والهندسة وخدمات الضيافة والتموين والسياحة وغيرها، إلى جانب شركات أخرى هي داناتا ودبي لصناعات الطيران، ويتبع جميعها مؤسسة دبي للاستثمارات الحكومية، الذراع الاستثماري لحكومة دبي.

ليست قصة طيران الإمارات القصة الوحيدة التي يُعتد بها على صعيد نجاح منشآت الدولة. هناك أيضًا عدد من الشركات الحكومية الخليجية التي يشهد لها بالنجاح بثبات، ومنها الشركة السعودية للصناعات الأساسية «سابك»، وهي واحدة من الشركات العالمية الرائدة في صناعة الكيماويات المتخصصة والبلاستيكيات المبتكرة والأسمدة والبوليمرات والمعادن. وتعد هذه الشركة التي أنشئت في عام 1976 برأسمال قدره 2.7 مليار دولار من أبرز الشركات الحكومية في السعودية وأهمها، فالحكومة السعودية تمتلك 70 في المئة من أسهمها، في حين يتوزع باقي الملكية بين مواطنين سعوديين ومواطنين من دول مجلس التعاون الخليجي. استطاعت الشركة بعد سنوات قليلة من نشأتها زيادة كميات إنتاجها بوتيرة متسارعة، فبعد أن كانت تنتج نحو 6.5 طن متري في عام 1985، أصبحت تنتج ضعف هذه الكمية بحلول عام 1990، إلى أن أصبحت تنتج زهاء 56 مليون طن متري في عام 2008. بعد أقل من 30 عامًا على نشأتها، أصبحت «سابك» أكبر شركة صناعية غير بترولية في المنطقة العربية وواحدة من أكبر 10 شركات عالمية لصناعة البتروكيماويات. لـ «سابك» اليوم 60 منشأة صناعية موزعة على أكثر من 40 دولة في العالم تشغل أكثر من 30 ألف موظف. استطاعت الشركة بعد سنوات قليلة من نشأتها إظهار أداء متميز تمثل في تحقيقها أرباحًا مستمرة حتى في السنوات التي عانت

الصناعات البتروكيماوية المشابهة في العالم في خلالها ظروفًا صعبة ألحقت بها الخسائر. لا تعكس الاستمرارية في تحقيق الأرباح وحدها التميز في أداء الشركة، وإنما أيضًا الهوامش التشغيلية المنافسة التي تتفوق فيها على الهوامش في مؤشرات رائدة مثل DOW وBASF. في عام 2008، وصلت أرباح «سابك» الصافية إلى نحو 22 مليار ريال (5.9 مليارات دولار)، ووصلت موجوداتها إلى 272 مليار ريال (72.5 مليار دولار)، منها 95 مليار ريال (25 مليار دولار) موجودات متداولة.

ليست «طيران الإمارات» و«سابك» الشركتين الحكوميتين الوحيدتين في دول الخليج العربي اللتين تكللت مسيرتهما بالنجاح، فهناك الكثير من الشركات الحكومية الأخرى التي استطاعت أن تفرض نفسها على أرض الواقع، متحدية في ذلك المعطيات الجديدة التي تمخضت عن اتساع نطاق المنافسة والأزمات الاقتصادية والمالية العالمية التي أثرت بشكل أو بآخر في اقتصادات المنطقة وأسواقها، وغيرها من المستجدات. فهناك، على سبيل المثال، شركة الاتصالات في الإمارات وشركات قطر للصناعات وقطر للاتصالات وبتلكو للاتصالات وبحرين للألمنيوم ودبي للموانئ، وجميعها شركات حكومية تمتعت مسيرتها بأداء متميز وهوامش ربحية وعوائد تجاوزت تلك التي تحققت لشركات ومؤسسات خاصة في أرجاء مختلفة من المعمورة.

الجدول (2-2)

الشركات الحكومية الرائدة والناجحة في دول الخليج العربية

	الشركة	القطاع وسنة التأسيس	هامش الربح على المبيعات (2008) بالنسبة المئوية
السعودية	السعودية للصناعات الأساسية (سابك)	الصناعات الثقيلة (1976)	15
البحرين	المنيوم البحرين	الصناعات الثقيلة (1971)	
قطر	قطر للصناعات	الصناعات الثقيلة (2003)	49

يتبع

تابع

قطر	الاتصالات القطرية (كيوتل)	الاتصالات (1998)	11
البحرين	بتلكو	الاتصالات (1981)	33
الإمارات – الدولة	اتصالات	الاتصالات (1976)	34
الإمارات – دبي	إعمار	العقاري (1997)	19
الإمارات – دبي	طيران الإمارات	الطيران (1985)	2
الإمارات – دبي	موانئ دبي	الخدمات اللوجستية	16

المصدر: Steffen Hertog, «Defying the Resource Curse: Explaining Successful State-Owned Enterprises in Rentier States,» *World Politics*, vol. 62, no. 2 (April 2010), pp. 261-301.

أهم ما يمكن أن يفسر قصص نجاح هذه الشركات وتميزها هو ما توفره الأنظمة الحاكمة في هذه الدول من حماية ضد تدخل السياسيين والمسؤولين في إدارتها. فالمدراء العامون في هذه الشركات الذين يتم تعيينهم عادة بموجب مرسوم ملكي أو أميري يسعون إلى بناء جسور ثقة طويلة الأمد مع الأنظمة الحاكمة، وهذا بدوره ما يعزز من استقرارية المنظومة الإدارية في هذه الشركات، ويعزز الحافز نحو الظهور بأداء متميز. لذا، أهم ما يميز البيئة التي تعمل بموجبها المنشآت الحكومية في معظم دول الخليج العربي أنها مبنية على مبادئ وقواعد موحدة تمكنها من العمل وفقًا لأسس تجارية أساسها الربحية وباستقلالية عن التدخلات الحكومية. وعلى الرغم من التزام هذه الدول دعم مستهلكيها المحليين من خلال توفير السلع بأسعار ملائمة، فإن سياسة الدعم المتبعة والمتمثلة في تقديم دعم مباشر للمنتجين ودعم المستوردات بشكل مباشر حالت إلى حد ما دون إبعاد الشركات الناجحة عن أهدافها التجارية، ودون تخبطها في المشكلات المؤسسية المترتبة عن تعدد الأهداف. وعلاوة على ذلك، شحذ تركز مبيعات عدد من هذه الشركات، خصوصًا التصنيعية منها في الأسواق الخارجية، كفاءتها بتأثير قوى المنافسة في هذه الأسواق، ومكّنها من تحمل التبعات المترتبة عن تخصيص جانب من منتوجاتها للأسواق المحلية بهوامش ربحية منخفضة، أو في بعض الأحيان بأسعار تقل عن تكلفة الإنتاج.

بطبيعة الحال، لا تنفي قصص نجاح بعض دول الخليج العربي في تعاملها مع

المنشآت الحكومية ووضعها على قاطرة الكفاءة والتطور حقيقة وجود مشكلات هيكلية تعترض عمل منشآت أخرى في هذه الدول أو دول أخرى من دول المنطقة. فما زال الكثير من منشآت الدولة يعاني اختلالات هيكلية ناتجة بشكل أساس من تخبطها في تحقيق أهداف غير اقتصادية، ومعاناتها أوجه متعددة من الفساد. فلم تتمكن المرافق العامة، على سبيل المثال، وتحديدًا شركات الكهرباء والمياه، حتى الآن من تحقيق أرباح تذكر، وما زالت هذه الشركات تتلقى دعمًا حكوميًا ضخمًا للغاية بتزويدها بالنفط ومشتقاته بأسعار تقل بكثير عن أسعارها العالمية. تعاني شركات أخرى مثل طيران الخليج مشكلات تشغيلية صعبة وخسائر متكررة، ولطالما استجوب مدراؤها بشبهات متعددة من الفساد. وحتى الشركات الرابحة، مثل طيران الإمارات، سبق أن واجه مجلس إدارتها التحقيق بشبهة فساد. ثمة حالات وأمثلة كثيرة يمكن الاستشهاد بها للدلالة على أن قصص نجاح مجموعة مهمة من الشركات الحكومية في دول الخليج العربي ما هي إلا نتاج أوضاع خاصة تمتعت بها هذه الشركات ومكنتها إلى حد كبير من العمل وفقًا للاعتبارات التجارية، وجنبتها التدخلات السياسية السافرة التي كثيرًا ما أثرت سلبًا في أداء مجموعة واسعة من الشركات الحكومية في بلدان عربية أخرى. علاوة على ذلك، هناك من يعتقد أن الأداء المتميز لهذه الشركات هو نتيجة الرعاية الخاصة والدعم المباشر وغير المباشر الذي تتلقاه من الدولة، خصوصًا إذا علمنا أن ملكية عدد منها تعود إلى الحكام والمتنفذين في هذه الدول. وفي أي حال، تبقى تجربة هذه الشركات جديرة بالاهتمام، وربما تتطلب مزيدًا من البحث والتحليل.

رابعًا: تحديات قصور كفاءة الأداء في المرافق العامة

نتناول في هذا المبحث الكيفية التي يمكن التعامل بها مع المشكلات التي ترافق ملكية الدولة وإدارتها المرافق العامة التي تتولى توفير السلع العامة والخدمات الأساسية، والتي اعتبرت تقليديًا من مسؤوليات الدولة. وقبل الخوض في هذا الموضوع، ثمة سؤال يستحق الطرح: هل تختلف طبيعة عمل المنشآت التي تناولناها في الفقرات السابقة وأحوالها عن طبيعة عمل منشآت المرافق العامة على نحو يحول دون إسقاط الإصلاحات والخيارات التي جرى تحديدها

آنفًا على منشآت المرافق العامة؟ في واقع الحال، هناك وجهات نظر مختلفة في هذا الشأن. وقبل الخوض في أبرز وجهات النظر هذه، يجدر التذكير بأن القدرة على تحسين أداء المنشآت وزيادة استفادة الاقتصاد منها، سواء كان ذلك بتلبية تطلعات المستهلكين والمستخدمين وإمكاناتهم، أو بقدرتها على تعزيز الموقف المالي للدولة، أو غير ذلك من الاعتبارات، يعتمد في المحصلة على إمكان تعزيز المنافسة في الأنشطة التي تعمل في حيزها، والقدرة على إجراء الإصلاحات المؤسسية كتلك التي جرى التطرق إليها سابقًا.

لكن، هناك مشكلة هيكلية ربما تحول دون القدرة على تعزيز المنافسة في الأنشطة المعنية بتقديم السلع والخدمات العامة. فكما هو معروف، تخضع أغلبية هذه الأنشطة لحالة متطرفة من وضعية السوق، ألا وهي حالة الاحتكار الطبيعي. فالاحتكار الطبيعي هو الحالة التي لا تسمح بها الظروف الفنية واعتبارات التكاليف بوجود أكثر من فاعل في السوق، فتتكفل منشأة واحدة بتقديم الخدمة أو السلعة المتخصصة بها. فالمنشآت التي تعمل منفردة وفق ظروف الاحتكار الطبيعي هي الأكثر استفادة من اقتصادات (وفورات) الحجم (Economies of Scale)، وبإمكانها الإنتاج بمعدل متناقص للتكاليف[22]. مثال على ذلك شبكة توزيع الكهرباء في مدينة ما، فمتى تم إنشاء الشبكة المكلفة للغاية، فإن دخول أي مشترك جديد للاستفادة من هذه الشبكة يُفضي إلى انخفاض المتوسط العام لكلفة المشترك الواحد، وهكذا. في مقابل ذلك، إذا افترضنا جدلًا أن هناك شبكة أخرى تقوم بتقديم الخدمة نفسها في المدينة نفسها، فذلك يعني أن المشتركين سيتوزعون على الشبكتين، وهذا بدوره يحد من قدرة الشبكتين على تحميل التكاليف الكلية لعدد أكبر من المستخدمين، ويقود بالتالي إلى ارتفاع متوسط التكلفة للمشترك الواحد في الشبكتين.

إذًا، تحقيق المنافسة في مثل هذه الأنشطة من خلال دخول منتجين عدة غير مجدٍ من الناحية الاقتصادية لأنه يتعارض مع اعتبارات الكفاءة الإنتاجية.

---

(22) وفورات الحجم تعني أنه كلما زاد عدد المستخدمين أو المستهلكين، انخفض متوسط كلفة المستخدم الواحد.

لكن، في المقابل، من المؤكد أن استمرار عمل المنشأة ضمن شروط الاحتكار يفضي أيضًا إلى تقويض الحوافز التي من شأنها تحقيق مستويات أعلى من الكفاءة الاقتصادية، إذ ترتبط حالات الاحتكار في العادة بتضخم تكاليف تشغيل المنشآت التي تعمل في كنفها، باعتبار أن البيئة الاحتكارية هي بيئة مثبطة للحوافز. إذًا، نحن هنا أمام معضلة حقيقية، المنافسة غير ممكنة ولا مجدية ولا يفضي الاحتكار إلى الكفاءة.

تستدعي هذه المعضلة التفكير مليًا بالخيارات المتاحة للتعامل مع التحديات التي تواجه أنشطة المرافق العامة، كإسالة المياه وتوزيع الكهرباء، التي امتلكت الدولة أصولها واضطلعت بإداراتها طوال عقود من الزمن. بيّنا في التحليل السابق أن توافر البيئة الخارجية اللازمة للارتقاء بأداء المنشآت الإنتاجية، من بيئة تنافسية فاعلة وبنى تحتية وأنظمة وتشريعات مساندة وغيرها، ضروري وإن يكن غير كافٍ لضمان حسن الأداء في المنشآت الحكومية. فالتعامل مع المشكلات المرتبطة بالبيئة الداخلية للمنشآت يحتاج إلى بيئة سياسية وأوضاع اقتصادية لم تكن متاحة بالشكل المطلوب في الأردن. ففي حالة المرافق العامة، نجد أن فرص الارتقاء بالأداء المؤسسي للمنشآت الحكومية، سواء احتفظت الدولة بملكيتها أم انتقلت ملكيتها إلى القطاع الخاص، تبقى أكثر صعوبة بسبب عدم اكتمال عناصر البيئة الخارجية، خصوصًا غياب المنافسة. ويضاف إلى هذه الصعوبة، الصعوبات الناشئة عن الضغوط الواقعة على الموازنة العامة التي أصبحت أكثر إلحاحًا في معظم دول العالم، ولا سيما الدول التي تعرضت لأزمات اقتصادية ومالية حالت دون تمكن الدولة من تمويل الاستثمارات المطلوبة لمواكبة الطلب المتنامي على خدمات المنشآت الحكومية ومواكبة التطورات الفنية والتكنولوجية في بعض الصناعات (كصناعة الاتصالات مثلًا).

هناك عدد من الخيارات المتاحة نظريًا للتعامل مع المشكلات التي تعانيها أنشطة المرافق العامة في ظل السيطرة الحكومية المطلقة عليها. في البداية، من المفيد البحث في جدوى نقل ملكية أنشطة المرافق العامة إلى القطاع الخاص. هناك، بطبيعة الحال، من يعارض بشدة تبني مثل هذا الخيار، فهذه الخطوة، بحسب

هؤلاء، لا تتعدى بمضمونها استبدال الاحتكار العام بالاحتكار الخاص. في مقابل ذلك، يرى مساندو فكرة تحويل ملكية هذه المرافق إلى القطاع الخاص أنه يمكن تجاوز جانب كبير من السلبيات التي تترافق مع حالات الاحتكار الطبيعي، من خلال تبني إطار تنظيمي فاعل يحدد الشروط ويضع الأسس التي يجب أن تعمل في كنفها الأنشطة الاحتكارية. فالهدف الرئيس من الأطر التنظيمية للأنشطة الاحتكارية هو الحيلولة دون محاولة القائمين على هذه الأنشطة من الخواص الاستفادة من الأوضاع الاحتكارية التي يتمتعون بها على نحو يضر بالاقتصاد والمستهلكين. بيد أن التجارب العالمية في هذا المجال أثبتت بدورها أن مسألة التنظيم هذه لم تكن بالأمر الهين. فمعظم التجارب والممارسات التي تمت على هذه الصعيد واجهت تحديات مرتبطة بسعي مشغلي الأنشطة أو مالكيها إلى الالتفاف على القواعد التنظيمية بهدف تعظيم مكاسبهم، بغض النظر عن تبعاتها الاقتصادية والاجتماعية[23]. لكن، بمرور الزمن، شكلت هذه التحديات أساسًا لتطوير الأطر التنظيمية وتطويعها لخدمة الاقتصاد والمجتمع بشكل أكثر فاعلية.

على الرغم من تعدد المناهج المستخدمة في تنظيم أنشطة المرافق العامة حين يعهد بإدارتها إلى القطاع الخاص، فإن معظمها توزع بين منهجين رئيسين: الأول التنظيم المبني على أساس معدل العائد الربحي (Rate of Return) وعلاوة التكاليف (Cost Plus Regulations)، فيما يستند المنهج الثاني إلى الأسعار أو السقف السعري كأساس للتنظيم.

إن المنهج الأول، المبني على أساس معدل العائد الربحي، هو من أوائل المناهج التي اعتمدت عالميًا لتنظيم عمل أنشطة المرافق العامة عند خصخصتها. فالولايات المتحدة اشتهرت باعتمادها هذا المنهج، ومن ثم انتقل ليطبق في دول أخرى، ولا سيما الدول النامية. يقوم هذا المنهج في جوهره على السماح للمنشآت التي تخضع إلى قواعده بتحديد أسعارها على نحو يمكنها من تحقيق معدل عائد محدد على رأس المال، فإذا كان هناك ارتفاع في معدل التكاليف، فللمنشأة الحق بزيادة تعرفة خدماتها إلى ذلك المستوى الذي يضمن لها العائد

---

(23) Anthony W. Dnes, «How to Privatise Natural Monopolies,» *Policy* (Summer 1989).

المحدد. لكن تطبيق هذا المنهج ارتبط بعدد من المشكلات الهيكلية التي أضرت بمصالح المستهلكين وموازنات الدول التي كانت تدعم جانبًا من أسعار الخدمات التي تقدمها المنشآت الخاضعة لها. على رأس هذه المشكلات:

- تقويض الحوافز: ينظر المختصون بالأطر التنظيمية إلى القطاعات الاحتكارية نظرة ناقدة تجاه التأثير السلبي لمنهج «معدل العائد الربحي» في حوافز الأجهزة الإدارية التي تصاحب تطبيق هذا المنهج. فهو أولًا يحدّ من الحوافز اللازمة للارتقاء بكفاءة الإنتاج؛ إذ ما دامت العوائد مضمونة في معدلاتها فليس هناك ما يعزز سعي المنشأة إلى تحسين أدائها وإنتاجيتها. كما ارتبط اعتماد هذا المنهج في حالات عدة بتضخم غير مبرر في حجم الاستثمار مدفوعًا بسعي القائمين على المنشآت إلى زيادة عوائدهم الاستثمارية المحتسبة على أساس حجم رأس المال.

- مشكلة المعلومات (Information Problem): ربما تواجه عملية تقدير التكاليف مشكلة حساسة تتمثل في التفاوت بين حجم المعلومات المتوافرة للمشغلين وحجم المعلومات المتوافرة للجهة التنظيمية في ما يخص حجم التكاليف المنطقية التي يجب اعتمادها عند احتساب أسعار الخدمات التي يقدمها المشغلون، الأمر الذي يمكن أن يشجع المشغلين على المبالغة في تقدير التكاليف أو تقدير حجم الاستثمارات اللازمة لتلبية حاجاتها التشغيلية.

- صعوبة إدارة هذا المنهج؛ إذ يتطلب تطبيقه قدرات فنية متخصصة وإجراء الجهات التنظيمية مراجعات معقدة للتأكد من حسن سير التطبيق. يشمل ذلك إجراء الجهات التنظيمية الدراسات المعمقة والخوض في التفصيلات الفنية والمالية لتحديد ما يجب تضمينه من تكاليف، وما ينبغي استبعاده. ويشمل أيضًا متابعة إدارة المنشآت الخاضعة لهذا المنهج باستمرار والخوض في مباحثات فنية معقدة معها. يتطلب ذلك كله توافر جهاز فني محترف وضليع بعمل الأنشطة الخاضعة للتنظيم وتفصيلاته.

نظرًا إلى المشكلات التي ارتبطت بتطبيق المنهج المذكور في عدد من دول العالم، ولا سيما الولايات المتحدة، حاولت دول أخرى تطوير أساليب

بديلة لتنظيم عمل أنشطة المرافق العامة التي تخضع للقواعد الاحتكارية. لذا قامت المملكة المتحدة في منتصف ثمانينيات القرن الماضي، وتبعتها دول أخرى كتشيلي والأرجنتين والبرازيل، بتطوير منهج بديل يعتمد على تنظيم السقف السعري (Price Ceiling Regulation)، حيث تقوم الجهة التنظيمية بفرض حد أعلى للسعر الذي يجب أن يتلقاه المشغل في مقابل الخدمات التي يقدمها، ويُعدّل هذا السقف بعد فترة زمنية محددة وفقًا لمتغيرات واعتبارات تحددها الجهات التنظيمية. فعلى سبيل المثال، يسمح بعض الممارسات بزيادة السقف مع نمو مؤشر أسعار المستهلكين، أو مع تغير أسعار مدخلات الإنتاج. كما يحق للجهات التنظيمية خفض هذا السقف في ضوء تطور الكفاءة والإنتاجية بشكل دوري (في العادة بين 3 و5 سنوات)، ولا يعني هذا أن المنشأة لن تستفيد ماليًا من هذا التطور، بل تمكن معظم الممارسات من احتفاظ المنشأة بالأرباح خلال الفترة التي تسبق تعديل الجهات التنظيمية الأسعار أو احتفاظها بالأرباح الاستثنائية الناجمة في حال تخطي معدلات نمو كفاءتها معدلات النمو المعيارية المعتمدة في النشاط الذي تمارسه المنشأة. لذا، يبلغ الحافز على خفض التكاليف ذروته مباشرة بعدما تقوم الجهات التنظيمية بتحديد الأسعار للفترة المقبلة، ويتضاءل مع انتهاء الفترة المحددة للتسعيرة والاقتراب من موعد التسعيرة الجديدة. وبناء عليه، تتمثل الجوانب الإيجابية لتطبيق هذا المنهج بشكل أساس في تجاوزها السلبيات التي رافقت عملية تطبيق منهج معدل العائد (أو علاوة التكاليف). فمنهج تنظيم السقف السعري يقضي على الحوافز السلبية التي تضخم تكلفة المشغلين وتركز على كمية الاستثمار بدلًا من نوعيته وكفاءته. صُمّم هذا المنهج في الأساس لتوفير الحوافز اللازمة لدفع المشغلين إلى اعتماد الاستثمارات المخفضة للتكاليف (Cost-reducing Investment)، ولتشجيع الابتكار الذي يرتقي بالكفاءة التشغيلية لمنشآت المرافق العامة. لكن، لم يكن هذا المنهج ليخلو من المشكلات والسلبيات، إذ صاحب تطبيقه في عدد من الحالات تراجع في مستوى الخدمات المقدمة. فسعي المنشأة إلى زيادة الهامش بين السعر المحدد للخدمة وتكلفة هذه الخدمة ربما يكون على حساب الإخلال بمعايير الجودة والكفاءة، خصوصًا في حال عدم إيلاء الجهات

التنظيمية الاهتمام المطلوب لهذه الاعتبارات وإهمالها رصد الشكاوى في شأن تردي نوعية الخدمات المقدمة مباشرة بعد تطبيق هذا المنهج. وربما يتمخض عن تطبيق هذه المنهج قصور في مستويات الاستثمار (Under-Investment) بسبب ضعف الحوافز التي يوفرها لتشجيع الاستثمار وبسبب تركيز المشغلين على خفض مستويات التكاليف إلى حدودها الدنيا[24].

وفقًا لهذا المنهج، تتفاوت آليات تسعير خدمات المرافق العامة في تركيبتها ودرجة تعقيدها، فمنها ما يتسم بالسهولة ومنها ما يتسم بالتعقيد، ويتراوح معظمها بين الدرجتين. تعد تجربة نيوزيلندا، على سبيل المثال، من أكثر التجارب العالمية سهولة ووضوحًا، فهي تمثل حالة التنظيم من دون منظّم (Regulation without Regulator). ففي نيوزيلندا مثلًا، لا توجد كيانات تعنى بتنظيم قطاعات المرافق العامة، وإنما يجري هذا التنظيم من خلال القوانين والتشريعات التنظيمية التي تتضمن في العادة شروطًا وقيودًا صارمة على المشغلين العمل بها. فعلى سبيل المثال، لا يُسمح بزيادة رسوم خطوط الهاتف الأرضي بمعدلات تزيد على معدل ارتفاع المستوى العام للأسعار إلا في حالات محددة، ولا يجوز أن تتجاوز رسوم الخدمات الهاتفية في المناطق الريفية مستوياتها في المناطق الحضرية. وتعدّ التجربة النيوزيلندية من أبرز التجارب العالمية نجاحًا، ليس على صعيد سهولة التطبيق فحسب، وإنما أيضًا في فاعليتها وقدرتها على التعامل مع عدد من التحديات التي تترافق في العادة مع الأطر التنظيمية التقليدية. تعد هذه المنهجية إلى حد بعيد اقتصادية من حيث التكاليف الإدارية والفنية التي تترتب عن تطبيقها، وتعمل على توفير الأسباب الكافية والفاعلة التي من شأنها حفز المنشآت الخاضعة لها على خفض مستويات تكاليفها، خصوصًا في ظل الفترة الطويلة نسبيًا التي تعتمدها نيوزيلندا لتعديل الأسعار الأساسية لمعادلة التسعير. وهذا ما يعطي المنشآت الفترة الكافية للاستفادة من الأرباح التي ربما تنجم عن أي توفير في التكاليف. إلا أن ما يؤخذ على هذه المنهجية يتمثل في ضعف قدرتها على

(24) Balazs Egert, «Infrastructure Investment in Network Industries: The Role of Incentive Regulation and Regulatory Independence,» (Economics Department Working Paper; no. 688, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009).

التعامل مع مشكلة قصور الكفاءة في تخصيص الموارد (Allocative Inefficiency) التي ربما تنجم عن الأوضاع الاحتكارية[25].

على النقيض من التجربة النيوزيلندية، تعد التجربة التشيلية في تنظيم عمل المرافق العامة وآليات تسعير خدماتها مسألة شديدة التعقيد. فالآلية المتبعة لتسعير خدمات المرافق العامة مسماة أيضًا آلية علاوة التكاليف بمعدل عائد ملائم، وذلك لسماحها للمنشأة بتحقيق معدل عائد خال من المخاطر مضافًا إليه علاوة تعكس المخاطر النوعية الخاصة بطبيعة النشاط الذي تعمل به المنشأة، كما تعكس الفرق بين معدل العائد خالي المخاطر ومعدل العائد على محفظة استثمارية متنوعة (Diversified Portfolio). كما تخضع المعادلة التسعيرية لقاعدة أخرى تستند إلى مبدأ المنافسة المعيارية (Yardstick Competition) التي حُدد من خلالها السعر وفق هيكل تكاليف أكثر المنشآت كفاءة، وليس وفقًا لتكاليف المنشأة نفسها، لتجنب المشكلات المرتبطة بمحاولة المنشأة الواحدة التحايل على منهجية التسعير بتضخيم مستويات تكاليفها.

في عام 1982، شرعت تشيلي التي كانت تعتمد في بداياتها على منهجية علاوة التكاليف في استحداث منهجية جديدة تهدف إلى زيادة كفاءة أنشطة توزيع الكهرباء وفاعليتها، والحد من تأثير الاعتبارات السياسية في عملية صنع القرار في هذه الصناعة.

نجم عن المنهجية السابقة عدد من المشكلات التقليدية، كالتدخلات السياسية وقصور المعلومات وعدم تعاطيها مع المعطيات المستجدة في السوق. فعلى سبيل المثال، حددت أسعار الكهرباء في ستينيات القرن الماضي عند مستويات لم تؤهل منشآت التوزيع الوصول بعوائدها إلى المعدل المسموح به، وازداد وضع هذه المنشآت المالي سوءًا في خلال السنوات الأولى من السبعينيات عندما قُيّدت الزيادة المسموح بها لأسعار خدمات الكهرباء، في الوقت الذي كانت تعاني فيه تشيلي تضخمًا جامحًا (Hyper Inflation) وصل إلى 500 في المئة. وبعد استجابة

(25) Toby Brown and Boaz Moselle, *Use of Total Factor Productivity Analyses in Network Regulation: Case Studies of Regulatory Practice* (Bruxelles: Brattle Group, 2008).

الجهة التنظيمية لمعطيات السوق الجديدة وشروعها في تعديل الأسعار لتعكس قيمة موجودات المنشآت بعد إعادة تقديرها، استغلت هذه الأخيرة هذا الوضع، وأصبحت توظف المعلومات المتوافرة لديها، خصوصًا تلك المتعلقة بالتكاليف، على نحو يزيد مكاسبها ومنافعها من آلية التسعير. نتيجة ذلك، أطلقت الحكومة التشيلية في عام 1978 برنامجًا إصلاحيًا لقطاع توزيع الكهرباء، توج في عام 1982 بإصدار قانون جديد للتعدين. جاء هذا القانون ليضع القاعدة التي يجب أن يبنى على أساسها السقف السعري للخدمات التي تقدمها شركات توزيع الكهرباء إلى المستهلكين، وأطلق عليها اسم «قاعدة القيمة المضافة للتوزيع» (Value Added for Distribution). تتضمن هذه القاعدة الأسس والمتغيرات التي يجب أن يبنى على أساسها السقف السعري للكهرباء من دون ترك مجال كبير لاجتهاد الجهة المعنية بتنظيم عمل النشاط. كما ينص القانون على أن فترة صلاحية السقف السعري ونفاده وفق القانون الجديد تمتد أربع سنوات، مع ربطه خلال هذه الفترة بشكل دينامي بمعامل مرجح خاص بكل منشأة يشتمل على معدل ارتفاع الرقم القياسي لأسعار المستهلك، وسعر النحاس، والرقم القياسي لأسعار الجملة، والرقم القياسي للمداخيل، وهي مؤشرات تنشرها مؤسسة الإحصاء الوطنية. وبناء عليه، يمكن المنشأة الاستفادة من أي وفورات في مستويات التكاليف عن تلك المقدرة في معادلة السقف السعري، التي ربما تنجم عن أي زيادة ربما تتحقق في كفاءتها التشغيلية خلال هذه الفترة. لذلك، يُنظر إلى هذه المنهجية بإيجابية كبيرة من حيث توفيرها الحوافز اللازمة للارتقاء بالأداء والكفاءة الإنتاجية للمنشآت الخاضعة لها. وما يعزز فاعلية هذه الحوافز ويحد من أي ممارسات، ربما تنتهجها المنشأة لمحاولة التحايل على هذا الإطار التنظيمي من خلال تضخيم حجم نفقاتها، هو إخضاع العملية برمتها لقاعدة المنافسة المعيارية، الآلية التي يتم من خلالها الأخذ في الاعتبار تكاليف المنشآت الأكثر كفاءة واعتماد هيكل تكاليفها كأساس للعملية التسعيرية.

خلاصة القول، أثبتت التجارب العالمية أن نقل ملكية أو إدارة المرافق العامة إلى القطاع الخاص تتطلب قدرات تنظيمية كبيرة وإمكانات فنية متقدمة، ومناهج محكمة ومدروسة بعناية قادرة على النهوض بنشاطات المرافق العامة على

النحو الذي يمكّنها من تلبية الطلب المتنامي على خدماتها، وتوفير البيئة اللازمة للارتقاء بأدائها وفاعليتها. وواقع الحال هو أن تجربة خصخصة المرافق العامة لا تزال تجربة فتيّة قيد التطوير، ولا يزال الوقت مبكرًا للخروج بنتائج موثوقة حول مدى نجاعة أي من الأطر التنظيمية المنتهجة وأيها الأكثر ملاءمة في سياق تباين الظروف الاقتصادية والسياسية بين مختلف بلدان العالم.

من المؤكد أن المشكلات التي تعانيها أنشطة المرافق العامة ما زالت في قلب اهتمام السياسات الاقتصادية. وظهرت حديثًا أفكار ومناهج جديدة أثبت تطبيقها في عدد من الحالات قدرة على التعامل مع المشكلات المذكورة. وقبل الخوض في هذه الأفكار والمناهج، يجدر التذكير بأن عددًا من الاقتصاديين أمثال ستيغلتز (Stiglitz) أكد أن كفاءة المنشآت لا تعتمد بشكل كبير على هوية مالكيها (قطاع خاص أو عام) وإنما في الأساس على هيكلية الأطر التنظيمية التي تحكم عملها، والقدرة على إخضاع هذه المنشآت لقواعد المنافسة. فتجربة الصين، على سبيل المثال، أكدت أن دفع الاقتصاد نحو نمو فاعل أكبر يمكن أن يكون من خلال التركيز على إخضاع الأنشطة الحكومية للمنافسة الفاعلة، وليس بالضرورة من خلال خصخصة ملكيتها، إذ فشل عدد من الدول، خصوصًا الاشتراكية السابقة، في ضمان المنافسة بعد استهلالها بخصخصة الملكية، مؤكدة في ذلك أن في ظل تجاهل مسألة المنافسة الفاعلة والسياسات التنظيمية الملائمة، ربما تكون الحوافز الساعية إلى تحقيق مكاسب ريعية في القطاع الخاص حاضرة بقوة وسببًا في تشوهات تتجاوز تلك التي يمكن أن تتمخض عن السعي إلى المكاسب الريعية في القطاع العام (Public Rent-Seeking). لكن هناك من قد يتساءل عن إمكان تحقيق المنافسة في أنشطة المرافق العامة التي تتمتع أصلًا باحتكارات طبيعية. نعم، ربما يكون صعبًا كسر هذا النوع من الاحتكارات، وربما يتطلب الأمر التفكير بمناهج أخرى بديلة من النمط التقليدي لمفهوم المنافسة. لذا، ظهر مفهوم آخر استبدل قاعدة المنافسة في السوق (Competition in the Market) بقاعدة بديلة وهي المنافسة من أجل السوق (Competing for the Market). يطلق على هذه الحالة من المنافسة أحيانًا اسم منافسة ديمستز (Demsetz-Competition) نسبة إلى الاقتصادي الذي اقترح انتهاج هذه القاعدة لخصخصة المرافق العامة. تسلم هذه القاعدة بالاحتكار

الطبيعي على أنه واقع لا محالة، لكن تؤكد في الوقت نفسه أن تعزيز المنافسة في مثل هذه الحالة يمكن أن يتحقق من خلال التوصل إلى أكثر المنشآت قدرة على إدارة هذه الاحتكارات بكفاءة وفاعلية أكبر. فعملية التوصل إلى المنشآت الكفؤة هي بحد ذاتها عملية تنافسية يمكن من خلالها إعادة ترتيب أنشطة المرافق العامة وهيكلتها، ولا سيما أنشطة الربط (إسالة المياه، توزيع الكهرباء، السكك الحديد، توزيع الغاز) ومن ثم طرح إدارة خدماتها للتعاقد وفق شروط وقواعد تنافسية يتم في إثرها اختيار أكثر المتنافسين كفاءة. من الناحية النظرية يمكن تكريس قاعدة «المنافسة من أجل السوق» على النماذج المختلفة للخصخصة. إلا أن هذه القاعدة، من الناحية العملية، تبدو أكثر فاعلية في الحالات التي لا تتضمن نقل أصول الدولة إلى القطاع الخاص. فنقل ملكية أنشطة الاحتكار الطبيعي إلى القطاع الخاص ربما يحد بشكل كبير من القدرة على تفعيل حالة «التهديد بالمنافسة» (Contestability) التي تعد ضرورية لتكريس المنافسة الفاعلة في هذه الأنشطة. فحالة «التهديد بالمنافسة» هي الوضعية التي تدفع المنشأة إلى التصرف وكأنها في مواجهة تنافسية مع عدد من المنشآت حتى وإن كانت تنفرد وحدها بتقديم خدمات نشاط معين. فمجرد وضع المنشأة الاحتكارية أمام تهديد دخول منشآت جديدة للنشاط هو بحد ذاته كفيل بجعل المنشأة تتصرف وفق قواعد السوق التنافسية. لكن ربما يصعب تكريس هذه الحالة في حالات الاحتكار الطبيعي، ذلك لأن إمكانية دخول منافسين جدد هي في الأصل شبه معدومة نظرًا إلى ارتفاع تكلفة التأسيس (Sunk Cost) وخضوع الأنشطة التي تعمل في كنفها لقاعدة التكاليف المتناقصة. لكن، في الحالات الأخرى من الخصخصة التي لا تتضمن نقل ملكية الأصول إلى القطاع الخاص كمنح حقوق الامتياز أو التأجير أو عقود الإدارة وما على شاكلتها، تكون الإمكانية أكبر لتكريس حالة «التهديد بالمنافسة»، ولإتاحة فرص أفضل للاستفادة من قاعدة «المنافسة من أجل السوق». ففي البداية، يمكن الدولة أن تطرح حقوق امتياز معينة للمشغّل الذي يتقدم بالعرض الأفضل لتقديم الخدمات بأقل الأسعار لنوعية وكمية محددة وفق شروط وقواعد تنافسية عادلة، أي «المنافسة من أجل السوق»، على أن تكون لهذه الحقوق فترة صلاحية محددة تضع المشغّل أمام تهديد استبداله بمشغّل جديد (عند انتهاء فترة الامتياز أو قبلها بحسب ما تنص

عليه شروط التعاقد) في حال إخفاقه في تحقيق الأهداف المرجوة[26]. لكن هذا ربما يتطلب قيام الحكومة أو مانح الامتياز ببذل جهود كبيرة والاستثمار في عملية تصميم الأطر التعاقدية واتخاذ قرارات استراتيجية حول مدى المرونة التي يمكن أن تمنح للعقود والتعامل مع عدد من المشكلات التي تواجه الأطر التنظيمية التقليدية، كمسألة تحديد الأسعار الابتدائية مثلًا. وهناك من يعتقد أن ضعف البيئة الإدارية والتشريعية في الدول النامية، وضعف قدرتها على التعامل مع المسائل الاجتهادية، ربما لا تسمح بمنح مرونة كبيرة للأطر التعاقدية، وربما يتطلب الأمر تضمينها بشكل مسبق قدرًا كافيًا من القواعد والشروط التنظيمية على نحو يحد من تأثير القرارات الاجتهادية للجهات التنظيمية. على سبيل المثال، تمكنت غينيا وساحل العاج من تحقيق نتائج إيجابية ومشجعة بعدما قامتا بتضمين عقود التأجير والامتياز لأنشطة المياه والكهرباء قائمة تفصيلية من الشروط والالتزامات، مع ترك المجال محدودًا للتعديلات المسموح بها في أثناء الفترة التعاقدية[27]. ومن أهم ما يؤخذ على مناهج الخصخصة من دون نقل الملكية إلى القطاع الخاص هو ضعف قدرتها على توفير الحوافز اللازمة لتشجيع الاستثمار في الأنشطة الخاضعة لها، وهذا بدوره ربما يحد من نطاق المنشآت التي يمكن أن تخضع بنجاح لمثل هذه المناهج.

(26) Alberto Pera, «Deregulation and Privatisation in an Economy-Wide Context,» in: *OECD Journal: Economic Studies* (Paris: OECD, 1989), Available at: <http://www.oecd.org/eco/reform/35381774.pdf>.

(27) S. Ran Kim and A. Horn, «Regulation Policies Concerning Natural Monopolies in Developing and Transition Economies,» (DESA Discussion Paper; no. 8, United Nations, March 1999).

الفصل الثالث

الخصخصة في التطبيق
بلدان اقتصاد السوق

أولًا: تطبيقات الخصخصة وأساليبها

سجلت سياسات الخصخصة التي طبقت في البلدان التي ساد فيها أصلًا اقتصاد السوق مقادير من النجاح في حالات معينة. لكن في المقابل ثمة عدد من التجارب المريرة والمخيبة للآمال. لعلّ أهم ما يوجه إلى الخصخصة من انتقادات هو ما يتعلق بما رافق عملياتها من فساد في بلدان كثيرة، حيث استولت مصالح فردية ضيقة على أصول وموارد ثمينة كانت ملكًا عامًا للدولة، فاشترتها تلك المصالح بأثمان بخسة. في روسيا مثلًا، كانت تلك الممارسات مصدرًا لثراء من أصبحوا من أصحاب المليارات. ووفق بعض التقديرات، بلغت قيمة الأصول المسروقة 1500 مليار (1.5 تريليون) دولار، ورافق ذلك ازدياد في حدة الفوارق واللامساواة بين المواطنين الروس، وتردٍّ واضح في مستويات التربية والتعليم بعد أن كانت من أرقاها في العالم، كما أصابت الفاقة الشريحة العريضة من الذين يعتمدون في معيشتهم على رواتب التقاعد. كما تراجع الاقتصاد وانخفضت مؤشرات التنمية الإنسانية (الوسط المتوقع للأعمار)[1].

للمقارنة بين تجارب الخصخصة في البلدان المختلفة، يقاس مدى الخصخصة بحجم القيمة المضافة في المنشآت الإنتاجية للدولة نسبة إلى الناتج الوطني الخام في البلد موضوع القياس. وفي هذا الصدد، نشير إلى الدراسة التي قام بها بورتولوتي وبينوتي وهي دراسة مبنية على التحليل الإيكونومتري (الاقتصاد القياسي)، وتغطي 21 بلدًا (منها 16 بلدًا أوروبيًا) بين عامي 1977 و1999. تخلص هذه الدراسة إلى أن مدى الخصخصة

---

(1) Joseph E. Stiglitz, Forward to: Gerard Roland, ed., *Privatization: Successes and Failures*, Foreword by Joseph E. Stiglitz, Initiative for Policy Dialogue at Columbia (New York: Columbia University Press, 2008).

كان أكبر في البلدان ذات المتوسط المرتفع للناتج الوطني لكل فرد، أي التي حققت درجة أعلى من التنمية الاقتصادية. وتشير الدراسة أيضًا إلى أن سياسات الخصخصة وإجراءاتها اتُخذت بتواتر أكبر في الحالات التي تراجعت فيها وتائر النمو الاقتصادي، بمعنى أن اللجوء إلى سياسات الخصخصة تناسب طرديًا مع تردي توقعات النشاط الاقتصادي، فتم اعتماد الخصخصة بهدف تحريك النشاط الاستثماري للقطاع الخاص ومكافحة ذلك التردي. وكان للأوضاع المتعلقة بالمالية العامة دور دافع لسياسات الخصخصة، فكثيرًا ما تلجأ البلدان التي تعاني مشكلات في ماليتها العامة، بما في ذلك البلدان التي تعاني المديونية العالية، إلى الخصخصة لتمويل عجزها أو تمويل الأقساط المستحقة من المديونية العامة[2].

تبحث الدراسة ذاتها في العوامل التي تدفع الحكومات إلى الخصخصة، حيث تستنتج أن دوافع إجراء الخصخصة واحتمالاتها تزداد في البلدان التي يوجد فيها أسواق مالية كبيرة ومتمتعة بالسيولة، إذ يتطلب بيع كميات كبيرة من المساهمات ضمن إجراءات الخصخصة وجود أسواق للأوراق المالية ناضجة بالقدر الذي يتيح استيعاب تلك المساهمات.

إلى جانب الدوافع الاقتصادية لسياسات الخصخصة، تحلل تلك الدراسة أيضًا الدوافع السياسية والمؤسسية التي يحتمل أن تؤثر في تلك السياسات. ومن هذا الاعتبار تخلص الدراسة إلى أن احتمالات اللجوء إلى الخصخصة، ضمن عمليات إصلاح اقتصادي واسعة المدى، تزداد مع توافر إطار مؤسسي تحكمه إرادة أغلبية شعبية مؤيدة للإصلاح.

1 - محاذير سيرورة الخصخصة

لعل من أقوى الاعتراضات على الخصخصة هو أن تنفيذها يتضمن إجراءات تكتنفها احتمالات الإساءة للصالح العام وعدم القيام بها بإتقان ونزاهة. ففي أحوال

(2) Bernardo Bortolotti and Paolo Pinotti, «The Political Economy of Privatization,» (Working Paper; no. 2003.45, Fondazione Eni Enrico Mattei, 2003), Cited in: Roland, ed., *Privatization*.

كثيرة يسفر إجراؤها عن خسائر كبيرة للمال العام، أو عن أضرار تلحق بشرائح المجتمع الفقيرة، أو باختلال في أخلاقيات مفهوم الثروة حين تسفر العملية عن إثراء من لهم صلة مباشرة بهذه العملية.

ربما يكون بعض الإجراءات التي تصاحب العملية، والتي تبدو ذات أثر اجتماعي إيجابي غير عادلة، كما حدث في بعض عمليات الخصخصة في دول الاتحاد السوفياتي السابق حيث جرى توزيع المساهمات في المنشآت التي خضعت للخصخصة، فبيعت للمواطنين بالمجان أو بأثمان زهيدة لكن بأساليب غير منصفة تميّز بين فئات المجتمع المستفيدة.

2 - التراتب الزمني في توقيت عمليات الخصخصة

كثيرًا ما تتم عمليات خصخصة مرافق حكومية معينة من دون تحضير كافٍ لذلك وقبل وضع الأنظمة اللازمة لمراقبتها والضوابط الضرورية لتسييرها بما فيه الصالح العام. ولعل من أسوأ احتمالات الإساءة هو جعل موضوع ملكية الدولة للمرافق موضوعًا خاضعًا لتجاذبات قوى الضغط السياسية أو القوى الفاعلة في السوق، حيث يؤدي رأس المال الخاص دورًا مباشرًا في اتخاذ القرار في شأن انتقاء المرافق المرشحة لعمليات الخصخصة وتحديد الشروط التي تتم بها هذه العمليات. وفي حين أن «إساءة الأمير بلقاء مشهورة»، كما يقول القائد العربي زياد بن أبيه، فإن إساءات القطاع الخاص وأضرارها الاجتماعية تذهب في أغلب الأوقات من دون مساءلة.

في تجربة دول أوروبا الشرقية (مثل جمهورية التشيك) ما يشير إلى أن القرارت المتعلقة بتوقيت عمليات الخصخصة ركزت أولًا على المشروعات المربحة بهدف بناء الحوافز ودفع الزخم السياسي للسير بعملية الخصخصة على أساس النجاح المنجز في المنشآت المخصخصة (Privatized Firms). وقد تكررت هذه الظاهرة في تجارب الخصخصة في أقطار أخرى حيث لم تكن الدوافع لسياسة الخصخصة هي تحقيق كفاءة أكبر في أداء المنشآت المخصخصة، بقدر ما كانت الحصول على عوائد مالية كبيرة للحكومة، مع تقليل التكلفة السياسية

بإظهار الخصخصة عملية مربحة. كما أن احتمال نشوء تكاليف اجتماعية، مثل الاستغناء عن عمال، هو احتمال أبعد من أن يحدث للمنشأة المربحة.

لعل أولى الدراسات النظرية التي بحثت استراتيجيات التراتب الزمني في توقيت عمليات الخصخصة هي دراسة غلايزر وتشاينكمان في عام 1996[3]. وترى هذه الدراسة أن الميزة الأساس في الخصخصة هي تأثيرها الإيجابي في كفاءة عمل المنشآت الإنتاجية من خلال ما تتيحه من تحسين وسائل حصول المنشأة على المعلومات عن نشاط السوق ومستجداته، وتحسين قدرتها على الاستجابة الملائمة لهذه المعلومات. وبحسب وجهة النظر هذه، فإن المنشآت في القطاع الخاص أقدر من نظيراتها في القطاع العام على الاستجابة للتقلبات في أحوال الطلب على منتوجاتها أو أحوال تكاليف المدخلات اللازمة لعملياتها الإنتاجية. تجنح خطط الإنتاج في المنشآت العامة إلى اعتماد توقعات محددة للطلب والتكاليف، ولا تكون حساسة بالقدر الكافي للتغيرات السريعة في الأسواق الخاصة بذلك الطلب وتلك التكاليف. لذلك، فإن المنشآت الخاصة هي الأكفأ في التعامل مع الأسواق سريعة التقلب سواء بالنسبة إلى الطلب على المنتوجات أو تكاليف الإنتاج، ما يجعل من المنطقي في أولويات التوقيت البدء بخصخصة المنشآت الأكثر حساسية للانسياب والدقة في المعلومات الواردة من أسواق سريعة التقلب.

على أساس النظرة المبينة أعلاه في دراسة غلايزر وتشاينكمان، هناك تمييز بين ثلاثة أنواع من المنشآت الإنتاجية: الأول، قطاع التصنيع الأولي (التعامل الأولي مع المواد الخام لإنتاج سلع وسيطة) (Upstream)؛ والثاني، قطاع التصنيع الثانوي (تصنيع السلع الوسيطة إلى منتوجات نهائية) (Downstream)؛ والثالث، قطاع بيع المنتوجات النهائية (سوق التجزئة).

فحين تكون درجة عدم اليقين في سوق المنتوجات (الطلب) أعلى منها في

---

(3) Edward L. Glaeser and José A. Scheinkman, «The Transition to Free Markets: Where to Begin Privatization,» *Journal of Comparative Economics*, vol. 22, no. 1 (February 1996), Cited in: Roland, ed., pp. 86-88.

سوق المدخلات (تكاليف التشغيل) كما هو الحال في نشاط التصنيع الثانوي بحكم تماسه مع السوق النهائي (التجزئة)، فإن البدء بخصخصة منشآت التصنيع الثانوي هو الأولى، بحكم أنها تكتسب بالخصخصة كفاءة أعلى ودقة أكثر في معرفة التقلبات المحتملة في طلب السوق.

3- أساليب الخصخصة ومناهجها

ارتبط مفهوم الخصخصة عند شريحة واسعة من المجتمع بقيام الدولة بتحويل أصولها في المنشآت الإنتاجية والخدمية إلى القطاع الخاص، وتخليها عن الالتزامات المترتبة عنها تجاهها والحقوق المترتبة لها منها (إيرادات وأرباح وغيرها). في واقع الحال، هذا صحيح لكن الخصخصة لا تعني بالضرورة تخلي الدولة تخليًا كاملًا عن ملكيتها الأصول في نشاط أو منشأة معينة. فزيادة دور القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية لا ينحصر في زيادة حجم امتلاكه الأصول الإنتاجية فحسب، بل ربما يشمل الاضطلاع بأدوار محددة على الصعيد التشغيلي أو الإداري وغيرها من أوجه المشاركة الفاعلة. فعلى مدار العقود السابقة، تطورت أنماط متعددة للكيفية التي يمكن للدولة أن تتخلى بها عن بعض مهماتها للقطاع الخاص، أو أن تفوّضه القيام بنشاط اقتصادي كان حكرًا على الحكومة. تراوحت تلك الأنماط بين تخلي الدولة عن ملكيتها منشآت اقتصادية لمصلحة القطاع الخاص لقاء أثمان معينة (Divestiture)، وتفويض القطاع الخاص مسؤولية إدارة المنشآت الحكومية من خلال ما يعرف بعقود الإدارة أو الخدمات (Service and Management Contracts). لكن لا تكمن أهمية الخصخصة في من يملك أو يدير، وإنما في الأساس في الآثار التي تنجم عن إعادة توزيع المسؤوليات والمخاطر المصاحبة لتغيير الملكية أو الإدارة، خصوصًا طبيعة الحوافز التي تسود النشاط الاقتصادي عندئذٍ.

هناك في واقع الحال خمسة أنماط رئيسة لزيادة مشاركة القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية بشكل عام، وفي المنشآت الحكومية على وجه الخصوص، يمكن تلخيصها بما يأتي[4]:

(4) محمد أحمد مصطفى الهزايمة، «تقييم تأثير التخاصية على الأداء المالي والتشغيلي للشركات =

- النمط الأول، التخلي عن الملكية (Divestiture): وهو قيام الحكومة ببيع كامل الأصول التي يملكها القطاع العام أو جانب منها إلى القطاع الخاص، وهناك من يرى أن مزايا الخصخصة تتمثل في هذا النمط أكثر من غيره، ذلك لأنه يسمح بتعريض المنشآت التي يشملها لقوى السوق بدرجات تتجاوز مستوياتها في الأساليب الأخرى. وهذا بدوره يزيد فرص تحسين أدائها. لهذا النمط من الخصخصة أساليب متنوعة، إذ في الإمكان تخلي الدولة عن أصولها في المنشآت الحكومية من خلال البيع المباشر للمستثمرين في القطاع الخاص (Direct Sale) أو من خلال بيع الأسهم في الأسواق المالية (Public Offering)، أو البيع لصالح مدراء وعمال المنشأة (Management/Employee Buyout)، أو من خلال ما يعرف بنظام القسائم (Mass or Voucher Privatization) حيث تقوم الدولة بتوزيع قسائم أو كوبونات بالتساوي على المواطنين، تمنحهم بموجبها الحق في الحصول على أسهم المنشأة المراد خصخصتها بالمجان أو في مقابل أثمان محددة ومخفضة. هناك أسلوب آخر قلما يستخدم، يعرف بالتصفية (Divestment) يتمثل في بيع أصول المنشآت العامة بدلًا من بيعها كمنشأة قائمة. ويعتبر منهج التخلي عن الملكية من أكثر أنماط الخصخصة تكريسًا للدور والمسؤوليات والمخاطر التي تقع على عاتق القطاع الخاص.

- النمط الثاني، إبرام عقود الامتياز (Franchise or Concession Agreements)، أي قيام الحكومة بمنح حقوق محددة لمستثمر في القطاع الخاص دون غيره، لتوفير خدمة معينة وفق شروط ومدة متفق عليها. يطبق هذا النمط من الخصخصة في الأغلب على مشروعات البنى التحتية القائمة أو المرغوب في استحداثها، حيث يقع على عاتق المستثمر تحمل النفقات الرأسمالية كلها. وفي بعض الحالات، تُحدد آلية معينة، يمكن من خلالها تقاسم إيرادات المشروع خلال فترة الامتياز بين الدولة والمستثمر، ما يضمن لصاحب الاستثمار تغطية نفقاته وهامشًا ربحيًا محددًا.

= الأردنية المخصخصة،» (أطروحة دكتوراة، كلية الدراسات الإدارية والمالية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2004).

- النمط الثالث، إبرام عقود التأجير (Leasing Contracts)، أي قيام الحكومة بتأجير إحدى المنشآت أو المشروعات التابعة لها إلى القطاع الخاص في مقابل إيجار معين ووفق شروط ومدة متفق عليها، ويمثل أيضًا أحد الأنماط المستخدمة لخصخصة المرافق العامة كالموانئ والمطارات والجسور والطرق السريعة وغيرها من المرافق العامة. ومن أهم ما يميز هذا النمط من الخصخصة تحمل المستأجر المخاطر التجارية المترتبة عن الأنشطة المستأجرة، الأمر الذي ربما يحفزه على تحسين أدائها وكفاءتها.

- النمط الرابع، إبرام عقود الإدارة (Management Contracts)، أي قيام الحكومة بإبرام عقود مباشرة مع القطاع الخاص لإدارة إحدى المنشآت العامة وفق شروط ومدة محددة. وفي العادة، يتم اختيار شركات ومؤسسات متخصصة لها باع في إدارة منشآت مشابهة. يمنح هذا النمط من التعاقد الجهة المتعاقدة حقوق الإدارة فحسب، في حين يبقى القطاع العام مسؤولًا عن تمويل النفقات التشغيلية والاستثمارية للمنشأة. وتتمثل منفعة الجهة المتعاقدة في هذا النوع من العقود في تلقيها رسومًا معينة لقاء إدارتها المنشأة العامة من دون تحملها المخاطر التجارية التي ربما تترتب عنها. وفي بعض الأحيان، تُربط رسوم الإدارة بعدد من المؤشرات المتصلة بأداء الشركة كالأرباح والمبيعات، ما يجعل هذا النوع من العقود داعمًا للحوافز المؤسسية. وفي ما يأتي جدول تفصيلي يوضح كيفية توزيع المسؤوليات بين القطاعين العام والخاص وفق الأنماط المختلفة للخصخصة[5].

- النمط الخامس والأخير، إبرام عقود الخدمات (Service Contracts)، وهي صيغة مقاربة لصيغة عقود الإدارة، إلا أن دور القطاع الخاص في الإدارة والتشغيل محدود هنا، ويقتصر على تقديم أو إدارة خدمة معينة تندرج ضمن الخدمات التي تقدمها المنشأة أو حتى تلك التي تتطلبها أعمالها التشغيلية. ويتحدد دور القطاع الخاص وفق هذا النمط ونطاق مسؤولياته استنادًا إلى العقود والاتفاقات الخاصة التي يتم إبرامها في هذا السياق.

(5) Terence R. Lee and Andrei Jouravlev, *Private Participation in the Provision of Water Services: Alternative Means for Private Participation in the Provision of Water Services*, Serie Medio ambiente y desarrollo; 2 (Santiago: UN, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 1997).

الجدول (3-1)

توزيع المسؤوليات بين القطاع العام والخاص وفق أنماط متعددة من الخصخصة

المسؤوليات Responsibility	التخلي عن الملكية Divestiture	الامتياز بما يشمل ذلك عقود البناء، التشغيل، التحويل Concession (including BOT)	التأجير Leasing	عقود الخدمات Service Contracts	عقود الإدارة Management Contracts
ملكية الأصول (Ownership of Assets)	خاص Private	حكومي أو مختلط State or Mixed	حكومي أو مختلط State or Mixed	حكومي أو مختلط State or Mixed	حكومي أو مختلط State or Mixed
تمويل رأس المال Capital Financing	خاص Private	خاص Private	عام Public	عام Public	عام Public
رأس المال التشغيلي Working Capital	خاص Private	خاص Private	خاص Private	عام Public	عام Public
تنفيذ الأعمال Execution of Works	خاص Private	خاص Private	عام Public	خاص بحسب التحديد Private as specified	عام Public
التشغيل والصيانة Operation and Maintenance	خاص Private	خاص Private	خاص Private	خاص بحسب التحديد Private as specified	خاص Private

ثانيًا: الخصخصة في أوروبا الغربية[6]

هناك ادعاء رائج بأن الخصخصة هي في منزلة ثورة حداثية في التنظيم الاقتصادي معاكسة للعهود البائدة حين كانت الدولة الفاعل الأكبر في الاقتصاد.

(6) Bernardo Bortolotti and Valentina Milella, «Privatization in Western Europe,» in: Roland, ed., chap. 2.

وهناك ادعاء رائج آخر مفاده أن الارتقاء بالكفاءة الاقتصادية للمنشآت المؤممة كان الدافع الأساس وراء انطلاق الخصخصة في أوروبا الغربية في عهد رئيسة الوزراء البريطانية الراحلة مارغريت ثاتشر، وكلا الادعاءين غير صحيح، إذ تراوح التنظيم الاقتصادي في أوروبا الغربية بين عمليات تأميم تكبّر القطاع العام وعمليات خصخصة تقلّص هذا القطاع، وحدث ذلك أكثر من مرة وفي أكثر من اتجاه.

في أوائل القرن العشرين وحتى زمن الكساد الكبير في عام 1929، مرت الأقطار الأوروبية (باستثناء الاتحاد السوفياتي) في حقبة تميزت بسيادة دور القطاع الخاص على حساب دور القطاع العام الذي عانى حينئذ محدودية في دوره. فلما حدث الكساد الكبير، اجتاحت بعض الدول الأوروبية نزعة إلى زيادة التدخل الحكومي في الاقتصاد. فعمدت الحكومات في فرنسا وبلجيكيا إلى تأسيس مؤسسات حكومية مالية استولت على القطاع المصرفي. وفي ألمانيا، في عهد جمهورية فيمار وحتى مجيء عهد الاشتراكية الوطنية (النازية)، قامت الحكومة بعمليات تأميم واسعة في القطاع الصناعي بهدف دعم عملية التصنيع. وفي النمسا، أقرت الحكومة إجراءات شملت تأميم منشآت في قطاعات البنوك والاتصالات والنقل.

في إيطاليا، أنشأت الحكومة الفاشية في عام 1933 «مؤسسة صناعية قابضة» لإعادة الحياة إلى الصناعة الإيطالية، باسم «مؤسسة إعادة بناء الصناعة»، ((Institutoper la Recostruzione Industriale (IRI)). وفي إسبانيا، استوردت الحكومة بعد الحرب الأهلية الأنموذج الإيطالي، فأقامت «المؤسسة الوطنية للصناعة» ((Institute Nationale Industria (INI)) بهدف تعزيز التنمية الوطنية وتشجيع التصنيع بإحلال الإنتاج المحلي محل المستورد، وتنشيط التنمية في المناطق الأقل نماءً.

أما في شمال أوروبا، فأنشأت السويد في بداية القرن العشرين مشروعات تملكها الدولة بهدف الاستغلال الكفؤ للمصادر الطبيعية، خصوصًا الفحم والأخشاب والحديد والصلب. وفي فنلندا، لوحظ أن تقصير القطاع الخاص في توفير رؤوس الأموال المخاطرة، دفع الحكومة إلى الاستثمار الواسع في استخراج

المواد الأولية وإنشاء البنى الأساسية، بما يقود إلى حفز النشاط الاقتصادي بشكل عام.

في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، شهدت أوروبا موجة جديدة من التأميم في إطار إعادة إعمار ما خربته الحرب. ففي المملكة المتحدة، أصبح قطاع المنشآت التي تملكها الدولة أحد أكبر القطاعات في أوروبا الغربية. وفي فرنسا استولت الدولة بين عامي 1945و 1946على مرافق الفحم والغاز والكهرباء والسكك الحديد وقطاعي المصارف والتأمين. وأسست الحكومة الفرنسية «المفوضية العامة للتخطيط» لتخطيط النشاطات في القطاع العام والتنسيق بينها. وفي بلجيكا والنمسا، تم اتخاذ إجراءات مشابهة لتوسيع دور القطاع العام في النشاط الإنتاجي.

حدثت الموجة الثالثة من توسّع دور الدولة في الاقتصاد في أوروبا في أعقاب الصدمة النفطية بين منتصف سبعينيات القرن الماضي ومنتصف ثمانينياته. ففي تلك الآونة، عمدت الحكومات الأوروبية إلى استعمال تملّك الدولة المنشآت الإنتاجية (التأميم) وسيلة لإحداث الاستقرار الاقتصادي ورفع معدلات العمالة، إضافة إلى إنقاذ المنشآت الخاصة المهددة بالانهيار، والمحافظة على مستويات جيدة من الاستثمار، خصوصًا في الأقاليم الأقل نموًّا. ولا ريب في أن أهداف تلك السياسات والإجراءات كانت اجتماعية أكثر منها اقتصادية.

استمرّت موجة المحاباة والتحيز لدور القطاع العام والتوسع في مدى هذا الدور حتى بداية الثمانينيات، حين اصطدمت بمتطلبات التنافس في الأسواق الدولية. ففي حين ساعد النشاط الإنتاجي الواسع للقطاع العام في الاستقرار الاقتصادي، وفي تخفيف المضاعفات الاجتماعية التي خلفتها الحرب العالمية الثانية، وفي إنجاز التكيّف مع عملية إعادة الإعمار بسهولة ويسر، فإن عبء المعونات الاجتماعية التي أدمجت في أسعار منتوجات المنشآت العامة، انعكس سلبًا على إنتاجية تلك المنشآت وكفاءتها وقدرتها على المنافسة. وأصبحت معالجة مشكلة الدعم الحكومي المتصاعد وما تمخض عنه من مظاهر نقص الكفاءة في المنشآت العامة في رأس أولويات السياسة الاقتصادية لمعظم البلدان

الأوروبية. وشكل ذلك الدافع الأكبر لانبثاق سياسات الخصخصة، ولاشتداد زخمها في بداية تسعينيات القرن الماضي، وتحديدًا بعد معاهدة ماستريخت (Maastricht) في الاتحاد الأوروبي في عام 1991. حينئذٍ، ارتؤي أن إعادة الهيكلة وإجراء الخصخصة على المنشآت الإنتاجية الحكومية هي إحدى ضرورات التحديث الاقتصادي، فضلًا عن فائدتها في تحقيق عوائد للخزينة العامة تغنيها عن زيادة العبء الضريبي وتحمل التكاليف السياسية لهذا الإجراء.

1- تقويم عمليات الخصخصة في التجربة الأوروبية

يجري تنفيذ الخصخصة في العادة انطلاقًا من الادعاء بأن إدارة الأصول الاقتصادية التي يملكها القطاع العام تفتقر إلى الكفاءة من حيث انعكاساتها السلبية على الإنتاجية والقيمة المنتجة في المرفق العام أو المنشأة العامة. لكن ربما لا يتحقق أثر الخصخصة في الإنتاجية ونمو الإنتاج في الأمد القصير، بل يتطلب بعض الوقت والمثابرة. يضاف إلى ذلك أن للخصخصة أحيانًا أهدافًا قصيرة الأمد متعلقة بدعم الخزينة العامة من عوائد بيع الأصول الحكومية للقطاع الخاص.

يكاد الأثر المباشر لعمليات الخصخصة في حجم الثروة ومستوى الاستهلاك للقطاع الخاص في الأمد القصير ألا يتعدى تحويل بعض موجودات القطاع الخاص من نقدية سائلة إلى أصول أقل سيولة. لكن بما أن هذه الأصول في الأصل استثمارات قائمة وغير مستحدثة، فإن توظيف مدخرات القطاع الخاص فيها يمثل عمليًا تعطيلًا لاستثمار هذه المدّخرات في استحداث أصول جديدة، وهذه نتيجة سلبية لعمليات الخصخصة ما لم يُعد توظيف عوائد الخصخصة في استثمارات جديدة بصورة من الصور. فإذا لم يحدث ذلك، واستعملت عوائد الخصخصة لتغطية عجز الموازنة الحكومية، تكون ثروة القطاع العام قد تقلصت بمقدار الأصول التي بيعت من دون أن تزيد عملية البيع هذه ثروة القطاع الخاص، في الأمد القصير المباشر في أقل تقدير.

يمكن القول إن أثر الخصخصة في الاقتصاد الكلي (الماكرو) يعتمد بصورة

عامة على طريقة استعمال عوائد الخصخصة. ويكون هذا الأثر سلبيًا من حيث المبدأ حال استخدامها في تغطية عجز الإنفاق الجاري في الموازنة العامة.

2- الأداء الإنتاجي والمالي للمنشآت الأوروبية المخصخصة

من الدراسات المعتمدة في تحليل نتائج الخصخصة من خلال المقارنة بين أداء المنشآت قبل الخصخصة وبعدها واحدة قام بها فريق ميجنسون وناش وراندنبرغ[7] في عام 1994، وأخرى قام بها فريق دوسوزا وميجنسون[8] في عام 1999. شملت الدراستان 133 شركة، ينشط معظمها في الدول الصناعية، وتحديدًا في أوروبا الغربية (على سبيل الاختصار، نرمز إلى الدراستين بـ «م.ن.ر.د»).

يستنتج من دراستي «م.ن.ر.د» أن أثر الخصخصة كان إيجابيًا في عموم الحالات. وبيّن التوثيق الاقتصادي والإحصائي في الدراستين تحسنًا ملحوظًا في أوضاع تلك الشركات بعد الخصخصة في عدد من المؤشرات الرئيسة: المبيعات الحقيقية (الإنتاج) والربحية والكفاءة (معدل المبيعات لكل عامل) والإنفاق الرأسمالي والمديونية مقاسة بنسبة الدين العام إلى إجمالي الأصول (الموجودات).

لم تخل الدراستان من عيوب ومواطن للنقد، وهو ما حاولت تلافيه دراسة أكثر حداثة قام بها فريق بقيادة بورتولوتي[9] في عام 2002. تركز البحث في هذه الدراسة على قطاع الاتصالات على مستوى العالم، مغطيًا الدول الأوروبية

---

(7) William L. Megginson, Robert C. Nash and Matthias Van Randenborgh, «The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis,» *Journal of Finance,* vol. 49, no. 2 (June 1994), pp. 403-452, Cited in: Roland, ed., p. 74.

(8) Juliet D'Souza and William L. Megginson, «The Financial and Operating Performance of Privatized Firms during the 1990s,» *Journal of Finance*, vol. 54, no. 4 (August 1999), pp. 1397-1438, Cited in: Roland, ed., p. 74.

(9) Bernardo Bortolotti [et al.], «Privatization and the Sources of Performance Improvement in the Global Telecommunications Industry,» *Telecommunications Policy,* vol. 26, nos. 5-6 (June 2002), pp. 243-268, Cited in: Roland, ed., p. 73.

الرئيسة، فبيّن أن الشركات التي خضعت للخصخصة حققت أداءً إيجابيًا مقارنة بأدائها كجزء من القطاع العام. لكن هذا الأداء المتفوّق لا يعزى إلى الخصخصة بمعنى مجرّد تغيير الملكية في حد ذاته، وإنما إلى أجواء الحرية الاقتصادية والأنظمة الضابطة لحماية التنافس الحر ومصالح المستهلك.

من الدراسات القطاعية أيضًا دراسة باركر وسال[10] في عام 2003 التي عالجت الخصخصة في قطاع إسالة الماء والصرف الصحي في إنكلترا وويلز، وخلصت إلى أن إنتاجية العمل زادت بصورة ملموسة بعد الخصخصة، لكنها لم تجد دليلًا على ازدياد الإنتاجية الكلية التي تشمل العمل ورأس المال كنتيجة مباشرة لتغيير ملكية الشركات في هذا القطاع.

في دراسة أخرى لخصخصة المجلس المركزي لتوليد الكهرباء في المملكة المتحدة[11]، دلّت المؤشرات على تحسّن الأداء بصورة ملموسة بعد الخصخصة. لكنها لاحظت في الوقت ذاته أن المساهمين (المالكين الجدد) استأثروا حصريًا بثمرات هذا التحسن في الأداء على حساب مصلحة الخزينة العامة والمستهلك.

أما قطاع الغاز الطبيعي الذي خضع للخصخصة وإعادة التنظيم في عام 1986، فكان موضوع دراسة أجراها برايس وويمان - جونز[12] في عام 1996، وخلصت إلى أن حصول تحسن ملموس في الإنتاجية بعد الخصخصة، لكنها اصطدمت بمعوّقات مهمة حدّت من فائدتها، بسبب غياب الإصلاح الهيكلي، وعدم تعرضها لمزاحمة قوى التنافس الحرّ المباشر، وعدم تقيدها بقواعد التنظيم السليم.

---

(10) David Parker and David Saal, eds., *International Handbook on Privatization* (Cheltenham, UK; Northampton, Mass.: Edward Elgar, Pub., 2003), Cited in: Roland, ed., pp. 58-59.

(11) David M. Newbery and Michael G. Pollitt, «The Restructuring and Privatisation of Britain's CEGB-Was It Worth It?,» *Journal of Industrial Economics*, vol. 45, no. 3 (September 1997), pp. 269-303, Cited in: Roland, ed., p. 59.

(12) Catherine Waddams Price and Thomas Weyman-Jones, «Malmquist Indices of Productivity Change in the UK Gas Industry before and after Privatization,» *Applied Economics*, vol. 28, no. 1 (1996), pp. 29-39, Cited in: Roland, ed., p. 59.

في دراسة تقويمية شاملة لآثار الخصخصة في المملكة المتحدة، قارن فلوريو[13] المنافع بالتكاليف الناتجة من الخصخصة في ما يتعلق بالشركات والمساهمين والعمال ودافعي الضرائب، فأتت الخلاصة العامة أن عملية الخصخصة الواسعة التي جرت في المملكة المتحدة لم تحرز إلا نتائج متواضعة في مجال تحسين كفاءة الأداء الاقتصادي، وكانت آثارها سلبية بدرجة كبيرة في توزيع الدخل والرفاه الاجتماعي.

أما في الأقطار الأوروبية الأخرى، فتوصل تقويم آثار الخصخصة إلى نتائج ملتبسة. قام الباحث فيالاونغا في عام 2000 بدراسة أثر الخصخصة في كفاءة أداء 24 منشأة خُصخصت في إسبانيا بين عامي 1985 و1993[14]، فتوصل إلى أن أداء هذه المنشآت تحسّن خلال الفترة التحضيرية التي سبقت بيعها إلى القطاع الخاص، ثم ساء في المدى المتوسط، أي خلال خمس إلى ست سنوات بعد البيع، ثم عاد ليتحسن في المدى البعيد، أي سبع إلى ثمان سنوات بعد ذلك.

مغزى هذه الظاهرة في رأينا هو أن الأداء يتحسن خلال الفترة التحضيرية قبل الخصخصة بسبب الإصلاحات الإدارية التي تجريها الإدارة المسؤولة عن عملية الخصخصة بهدف رفع قيمة الأصول في المنشأة لبيعها بأعلى سعر ممكن. أما أن يسوء الأداء في المدى المتوسط فهو أمر يدعو إلى التساؤل عن جدية الحاجة إلى خصخصة تلك المنشأة في الأصل، إلا إذا كان الهدف رفد الخزينة العامة بموارد مالية فحسب. وأما التحسن في الأداء في المدى البعيد بعد ذلك فلعله ظاهرة مستقلة مقترنة بتحسن مناخ الأعمال وإدارتها مع النمو الاقتصادي بصورة عامة.

---

(13) Massimo Florio, *The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations, 1979-1997* (Cambridge, MA: MIT Press, 2004), Cited in: Roland, ed., p. 59.

(14) Belen Villalonga, «Privatization and Efficiency: Differentiating Ownership Effects from Political, Organizational, and Dynamic Effects,» *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 42, no. 1 (May 2000), pp. 43-74, Cited in: Roland, ed., p. 59.

كانت الحالة الإيطالية موضع دراسة قام بها غولدشتاين ونيكوليتي[15] في عام 2009. امتازت هذه الدراسة بمقارنتها أداء 25 منشأة تم تخصيصها بأداء مجموعة من المنشآت كانت ضمن القطاع الخاص أصلًا، لتحييد الأثر الذي ربما تكون أحدثته الأوضاع الاقتصادية العامة. ركزت هذه الدراسة على مؤشرات الدراستين «م.ن.ر.د» السالفتي الذكر، فكانت النتيجة أن أيًا من تلك المؤشرات لم يكن حاسمًا في تحديد إيجابيات عملية الخصخصة أو سلبياتها في المنشآت موضوع الدراسة. وفي حين تبقى آثار الخصخصة في الأداء الاقتصادي الجزئي (مايكرو) للمنشآت المخصصة غير مؤكدة سلبًا أو إيجابًا، إلا أن هناك أثرًا إيجابيًا في الاقتصاد الكلي (ماكرو) في مجال واحد هو المساهمة في تطوير الأسواق المالية.

يُستنتج مما تقدم أن شواهد تجارب الخصخصة في أوروبا الغربية لا تعطي جوابًا حاسمًا إن كانت عملية الخصخصة ذات جدوى لا لبس فيه، في ما يتعلق بآثارها في الأداء المالي أو التشغيلي لمنشآت الدولة المخصخصة.

3- الاقتصاد السياسي للخصخصة في التجربة الأوروبية

تفيد التجربة الأوروبية بأن التيار السياسي المحبذ والمؤيد للخصخصة يسعى في الأساس إلى توسيع قاعدته الانتخابية من خلال تحقيق مكاسب لناخبيه ناجمة عن تمكينهم من تملك الأسهم في الشركات المخصخصة، ربما بأسعار تقل عن قيمة الأصول المباعة لهم. هذا ما يوحي به برنامج الخصخصة في عهد حكومة ثاتشر في المملكة المتحدة، حيث يشتبه ببيع أصول منشآت الدولة بأقلّ من ثمنها[16]. وحين يعزى نجاح حزب المحافظين في المملكة المتحدة لخمس دورات انتخابية متتالية إلى برنامج الخصخصة، يعود السبب الجوهري في ذلك إلى ما صاحب الخصخصة من تنازلات ضريبية وتحرير من القيود والأنظمة في

(15) Andrea Goldstein and Giuseppe Nicoletti, «Privatization in Italy 1993-2002: Goals, Institutions, Outcomes, and Outstanding Issues,» (Working Paper, OECD Development Centre, Paris, 2003), Cited in: Roland, ed., p. 60.

(16) انظر: B. Biais and E. C. Perotti, «Machiavellian Privatization,» *American Economic Review*, vol. 92, no. 1 (March 2002), pp. 240-258, Cited in: Roland, ed., *Privatization.*

الاقتصاد لمصلحة الطبقة الرأسمالية. تشير هذه الحالة، وأمثلة أخرى من التجربة الأوروبية، إلى أهمية الدافع السياسي في تبني سياسات الخصخصة.

يلاحظ أيضًا في التجربة الأوروبية أن الخصخصة لم تؤد إلى تسليم الإدارة بالكامل إلى القطاع الخاص، بل استمرت المشاركة والسيطرة الحكومية قائمتين في معظم الحالات. وبالتالي، لم تؤد الخصخصة إلى تغييرات درامية في حكمانية المنشآت المخصخصة. وهنا يُطرح السؤال: هل يمثل التعايش بين السيطرة الحكومية والملكية الخاصة للمنشآت التي جرت عليها الخصخصة، وفقًا لتجربة أوروبا الغربية، ظاهرة شاذة خاصة بهذه التجربة بالذات، أم يمثل ذلك مؤشرًا إلى مغزى أبعد من ذلك وأكثر عمومية؟ تجيب دراسة فريق بورتولوتي وميلييا عن هذا السؤال بالقول إن الخصخصة الكاملة، بمعنى تخلي الدولة عن الملكية وعن السيطرة الإدارية إلى القطاع الخاص، لا تتحقق بصورة مجدية ومستدامة إلا بتحقق ثلاثة شروط: الأول، أن تكون السوق لمنتوجات المنشأة المخصخصة سوقًا تنافسية وخاضعة للتنظيم والضوابط الملائمة بما فيها حماية التنافس؛ الثاني، أن يكون المساهمون الخواص محميين من تهديد التأميم (استملاك الدولة) لمساهماتهم، وأن تمتنع الحكومة كليًا عن التدخل في النشاط التشغيلي للمنشآت المخصخصة؛ والثالث، أن تحتاط المؤسسات السياسية ضد تمتع بعض الفئات أو قوى الضغط السياسي الممثلة لمصالح معينة بقوة النقض «الفيتو» ضد بعض سياسات وإجراءات الخصخصة أو كلها، وضد أن يكون للمساهمين الخواص مصالح أو منافع من أي نوع تدفع الحكومة إلى التدخل في السيطرة أو الإدارة للمنشآت المخصخصة.

ثالثًا: الخصخصة في أميركا اللاتينية[17]

كان بعض بلدان أميركا اللاتينية، وتحديدًا تشيلي والمكسيك، من أوائل بلدان العالم في خوض تجربة الخصخصة، إذ يعود اعتمادهما جوانب من سياسة

(17) Antonio Estache and Lourdes Trujillo, «Privatization in Latin America: The Good, the Ugly, and the Unfair,» in: Roland, ed., chap. 5.

الخصخصة إلى أوائل سبعينيات القرن الماضي، في حين لم تشرع ثاتشر في برامج الخصخصة في بريطانيا إلا في أواخر السبعينيات، ولم يتسع تنفيذ هذه البرامج إلا في الثمانينيات. لكن طبّقت برامج الخصخصة على نطاق واسع في أميركا اللاتينية في جامايكا في عام 1985، وفي المكسيك في عام 1988، مع عهد كارلوس ساليناس، وفي الأرجنتين في عام 1989 في عهد كارلوس منعم. وفي التسعينيات، دخلت تجربة الخصخصة أقطارًا أخرى في أميركا اللاتينية: بوليفيا والبرازيل وكولومبيا والسلفادور وغواتيمالا ونيكاراغوا وبنما.

قام الخبيران بانيزّا ولورا بتصميم مؤشر لقياس الجهد المبذول في الخصخصة في أي سنة معينة بتبيّن القيمة التراكمية منذ عام 1986 لقيمة الأصول المباعة ونسبتها إلى صافي الناتج الوطني[18]. ووفق هذا المقياس، سجلت بوليفيا، من 17 بلدًا في أميركا اللاتينية، نسبة جهد 90 في المئة، تليها البيرو والبرازيل والأرجنتين والسلفادور بنسب تراوح بين 65 في المئة كحد أعلى و35 في المئة كحد أدنى. يظهر تطبيق هذا المقياس على قارة أميركا اللاتينية كلها أن سياسة الخصخصة لم تنتشر في القارة بالدرجة التي يظنها البعض. ففي عدد كبير من دولها، ومنها الأوروغواي والباراغواي وكوستاريكا وهندوراس والإكوادور، فضلًا عن عدد من البلدان الكاريبية الصغيرة، لم تلق موجة الخصخصة رواجًا يذكر، إذ بقيت نسبة الجهد المبذول في إجراءات الخصخصة في هذه الأقطار المذكورة بحدود 5 في المئة في الأكثر.

أما الدول التي اعتمدت سياسة الخصخصة فتركز مجمل تجربتها في خصخصة الشركات الحكومية العاملة في قطاعات الزراعة والصيد البحري والصناعة التحويلية والنفط والغاز والتعدين والمرافق والخدمات الاجتماعية والبنوك والتأمين وخدمات أخرى، ما أدى إلى انتقال ملكية 1600 شركة حكومية إلى القطاع الخاص، وإلى تصفية بعضها. وشهدت المكسيك القسم الأكبر من تلك العمليات حيث تقلص عدد الشركات الحكومية بين عامي 1991 و1998

(18) U. Panizza and E. Lora, «Structural Reforms in Latin America under Scrutiny,» (IADB Working Paper; 1012, Inter-American Development Bank, Washington, DC, 2002).

من 1155 شركة إلى 219 شركة. وشهدت التسعينيات خصخصة زهاء 600 شركة حكومية في الأرجنتين والبرازيل وجامايكا ونيكاراغوا.

أدت عمليات الخصخصة تلك إلى تدفق مبالغ كبيرة من العوائد المالية بلغ مجموعها في دول أميركا اللاتينية نحو 175 مليار دولار في التسعينيات. وبحسب التقديرات، نتج 60 في المئة من هذا المجموع عن خصخصة مرافق في البنية التحتية، بينما عاد 10 في المئة من خصخصة خدمات مالية.

شهدت السنوات المبكرة من العقد المنصرم انحسارًا في الحماسة للخصخصة، أو اعتدالًا فيها في الأقل. شمل ذلك الأرجنتين وبوليفيا والبرازيل والبيرو وفنزويلا. وفي استطلاع للرأي العام الأرجنتيني في عام 2003، عمت نظرة سلبية إلى الخصخصة 83 في المئة من آراء المشاركين.

حفز تراجع التأييد لسياسة الخصخصة على إجراء بحوث ودراسات لتحري حقيقة أسباب القلق المتزايد من الخصخصة والمواقف التي انتقدتها. وبالنظر إلى الاختلاف الكبير في طبيعة القطاعات والنشاطات التي تأثرت بالخصخصة خلال الخمس عشرة سنة ماضية، ثمة دروس غنية مستفادة من تلك التجارب المتنوعة، أهمها التمييز بين خصخصة المرافق العامة والبنى التحتية من جهة، وخصخصة النشاطات الإنتاجية في الصناعة والخدمات من جهة أخرى.

1- دوافع الخصخصة وأهدافها في تجربة أميركا اللاتينية

أدت ظاهرة انتشار عمليات الخصخصة في بعض دول أميركا اللاتينية، ضمن ما يعرف بظاهرة «تفشي القدوة» (diffusion) - كما في تفشي العدوى - دورًا مهمًا في الدفع نحو الخصخصة. ويعتبر بعض المحللين اتجاه المحاكاة والتقليد أحد الأسباب في تفسير الأخذ بسياسة الخصخصة، وهو سبب يوازي في أهميته العوامل الداخلية السياسية والاقتصادية. وفي رأي هؤلاء أنه مهما كانت قوة الحجج التي قدمتها الخطابات السياسية في الترويج للخصخصة في بلدان أميركا اللاتينية خلال سبعينيات القرن الماضي وثمانينياته، فإن أهم الأسباب الفعلية في اللجوء إلى سياسة الخصخصة يعود إلى أثر انتقال عدوى هذه الظاهرة أكثر من الاقتناع

الموضوعي بصواب تلك الحجج. وهذا لا يعني أن تطبيق الخصخصة، بعد تبنيها المبدئي كسياسة، لم يأخذ في الاعتبار الأوضاع والهموم المحلية والمحددات السياسية العملية لجدوى البدائل المختلفة لأساليب التطبيق وإجراءاته، بل كان لا بدّ في تطبيق الخصخصة في أي بلد بعينه من أن تراعى الاختلافات بين البلدان في تقويم متغيرات عدة، مثل مستويات الفقر والقدرات التفاوضية مع البنوك المحلية والدولية ومدى نضج المؤسسات الديمقراطية وانتشار الفساد ...إلخ. وانعكست تلك الاختلافات على سجل تجربة الخصخصة في البلدان المختلفة في أميركا اللاتينية.

تخلص تجارب الخصخصة في تلك البلدان إلى أنه لم يكن لسياسة الخصخصة هدف واحد، بل أهداف متعددة، وأن مصطلح الخصخصة يحمل أوجهًا مختلفة من المفاهيم والأساليب، وأن خصخصة مرافق البنية التحتية تحتلّ حيزًا متميزًا في طبيعتها عن خصخصة المنشآت في القطاعات الأخرى.

أما بعض دوافع الخصخصة فتعلق في بعض الحالات بشروط من قبيل تعرض البلاد لأزمات اقتصادية، ووجود عجز في المالية العامة ضغط في اتجاه الخصخصة لرفد الخزينة العامة بعوائد مالية، كجزء من حزمة سياسات الانضباط المالي واستعادة الاقتصاد الكلي استقراره. ففي معظم الحالات، كان عامل العجز المالي من العوامل المؤثرة ولو بصورة ضمنية. وفي حالات معينة مثل الأرجنتين وبنما والبيرو، كان هذا العامل أساسيًا وأدى إلى تنفيذ عمليات الخصخصة في قطاع النقل، حيث شكل العجز المالي عبئًا ثقيلًا على الخزينة العامة. لكن مثل هذه الدوافع لم يكن مؤثرًا في حالات أخرى مثل البرازيل والمكسيك. وأدت دوافع أخرى إلى الخصخصة أدوارًا مؤثرة بدرجات متفاوتة بين أقطار أميركا اللاتينية، منها:

- دوافع أيديولوجية: كان للاعتبارات العقائدية أثرها في دفع أقطار مثل المكسيك وجامايكا ونيكاراغوا وتشيلي إلى إعادة النظر في دور القطاعين العام والخاص في اقتصاداتها، حيث ساد الاتجاه العقائدي نحو توسيع دور القطاع الخاص والأخذ بسياسة الخصخصة.

- دوافع متعلقة بالمالية العامة: وذلك في الحالات التي واجهت فيها الموازنة العامة عجزًا جعلها تلجأ إلى الخصخصة وسيلة لتوفير المال وتمكين الحكومة من خفض عجز الموازنة كجزء من برنامج الاستقرار الاقتصادي. انطبق هذا التوجه على الموجة الأولى من الخصخصة في معظم البلدان التي عانت العجز في موازناتها، ما دفعها إلى إجراء الخصخصة في بعض المرافق العامة، خصوصًا في قطاع النقل الذي شكلت نفقاته عبئًا ثقيلًا على الموازنة العامة، كما في حالات الأرجنتين وبنما والبيرو وتشيلي.

- تحسين الأداء: على الرغم من تعدد الدوافع للأخذ بسياسة الخصخصة، فإن الدافع الرئيس لهذه السياسة في معظم الحالات هو الأمل بأن تؤدي هذه السياسة إلى تحسين الأداء في المنشآت الإنتاجية، كجزء من حزمة السياسات الهادفة إلى إعادة هيكلة الأسواق بما يحقق المنافسة. ولهذا السبب، كثيرًا ما كان تحرير الأسواق هو المرحلة الأولى لتطبيق الخصخصة.

- الوصول إلى مصادر التمويل في القطاع الخاص: سعت سياسة الخصخصة إلى اجتذاب التمويل من القطاع الخاص بهدف تحديث المنشآت المخصخصة وتوسيعها، إضافة إلى تشجيع المنافسة بينها والارتقاء بأدائها بصورة عامة.

- توسيع المشاركة في ملكية المنشآت وتطوير سوق الأوراق المالية: كان من الدوافع المهمة إلى الخصخصة إتاحة المشاركة في ملكية المنشآت الإنتاجية لأكبر عدد من المساهمين (كما في البرازيل وتشيلي وكولومبيا)، وتطوير سوق الأوراق المالية (كما في بوليفيا والأرجنتين وتشيلي وجامايكا ونيكاراغوا).

- النكوص عن سياسة التأميم: شكل النكوص عن سياسة التأميم وإعادة ملكية المنشآت المؤممة إلى سابق عهدها في القطاع الخاص معلمًا مهمًا للخصخصة في تشيلي مع سقوط حكومة سالفادور ألليندي ، وفي نيكاراغوا مع سقوط نظام ساندينستا اليساري.

2- أساليب الخصخصة في بلدان أميركا اللاتينية

تتلخص أساليب الخصخصة التي اتبعت في بلدان أميركا اللاتينية بما يأتي:

- البيع بالتخلي الكامل عن الإدارة وعن الملكية. طبق هذا الأسلوب في قطاعات متوقع أن تنجح فيها المنافسة، مثل الاتصالات وتوليد الطاقة في قطاع البنية التحتية، ومعظم القطاع الزراعي وصيد الأسماك، وقطاع الخدمات المصرفية والتأمين وقطاعات خدمية أخرى.

- بيع حصص كبيرة أو صغيرة من الأصول المملوكة للدولة مع التخلي عن الإدارة المباشرة والاحتفاظ بدرجة معينة من السيطرة الإدارية العامة؛ وهذا أسلوب يتيح التدرّج في تطبيق الخصخصة، ويترتب عنه استمرار مشاركة الحكومة في الربح أو الخسارة.

-التأجير أو منح الامتياز من دون التخلي عن الملكية؛ وهو أسلوب مفضل في الخصخصة الجزئية للمرافق العامة والبنية التحتية. يتمثل ذلك في منح عقد تأجير أو امتياز لمنشأة في القطاع الخاص لتشغيل المرفق العام في مقابل التزامات محددة، وضمن شروط يحددها العقد. تعتبر الأرجنتين رائدة في هذا الأسلوب الذي شاع بعد ذلك في البلدان الأخرى، خصوصًا في قطاعات البنية التحتية.

- تطوير سوق الأوراق المالية للارتقاء بكفاءة القطاع الخاص وقابليته للتجاوب مع سياسة الخصخصة وإنجاح أهدافها. ويشمل ذلك، على سبيل المثال تشجيع اتحادات العمال والمهن على المساهمة في الشركات الناشئة عن الخصخصة.

- إبطال التأميم؛ وهو إعادة هيكلة الشركات الخاصة التي أخضعت للتأميم في ظل أوضاع سياسية معينة.

رابعًا: الخصخصة في أفريقيا[19]

كان الدافع الرئيس لقيام البلدان الأفريقية بخصخصة مشروعات الدولة ضعف مستوى الأداء في هذه المشروعات، ما أدى إلى خسائر مالية مستمرة

(19) John Nellis, «Privatization in Africa: What Has Happened? What Is to be Done?,» in: Roland, ed., chap. 4.

في عملياتها على الرغم من محاولات حثيثة للإصلاح، بعيدة عن اللجوء إلى الخصخصة. أدى عبء تلك الخسائر على المالية العامة إلى تدخل صندوق النقد الدولي وفرضه وقف معونات الخزينة لمشروعات تنفذها الدولة. ونشأ عن ذلك تراكم الديون وتفاقم المشكلات المالية الخاصة بهذه المشروعات، فكان الخيار العملي لحل هذه المشكلات هو اللجوء إلى القطاع الخاص ليدير تلك المشروعات أو ليتملكها. تولى البنك الدولي صوغ خطط الإصلاح المطلوب ومساعدة الحكومات الأفريقية المعنية بتصميم إجراءات الخصخصة وتنفيذها.

يتضح من ذلك دور مؤسسات التمويل الدولية في دفع الدول الأفريقية لتبني سياسات الخصخصة. «وعلى الرغم من ترديد عدد من القادة الأفارقة إنجيل الإصلاح من طريق ضبط المالية العامة والاستعانة بقوى السوق، فإن التزام الخصخصة وسيلة لحل مشكلات المشروعات المملوكة للدولة لم يكن قويًا ولا واسع الانتشار بين القادة والمسؤولين الرسميين في معظم الدول الأفريقية، إذ فضّل هؤلاء حلّ هذه المشكلات بوسائل أخرى غير تغيير ملكيتها»[20].

بلغت نسبة المشروعات المملوكة للدولة التي جرت خصخصتها في أفريقيا زهاء 40 في المئة - وهي نسبة تقل عن النسبة النظيرة في كل من أميركا اللاتينية ودول «الاقتصادات العابرة». وطالت الخصخصة في المقام الأول منشآت صناعية وخدمية توشك على الانهيار، في حين تعثرت إجراءات خصخصة المرافق العامة والبنية التحتية. ويمكن التدليل على طبيعة عمليات الخصخصة في أفريقيا جنوب الصحراء بالإشارة إلى خصخصة 66 مشروعًا فقط من أصل 2300 مشروع بين عامي 1991 و2001، وهي من المشروعات ذات القيمة الاقتصادية المعتبرة. ومن مجموع المشروعات التي خصخصت، لم يزد عدد تلك التي قد تصنف ضمن «البنية التحتية» على 92 مشروعًا، أغلبها في قطاع المواصلات. ولم تزد قيمة جملة الأصول المباعة من هذه المشروعات الأخيرة على 7 في المئة من قيمة المشروعات المخصخصة.

---

(20) المصدر نفسه، ص 112.

في ما يخص مشروعات البنية التحتية، عمدت الحكومات الأفريقية إلى الاحتفاظ بحصص من الملكية بلغت في المعدل نحو ثلث قيمة الأصول في المشروعات المخصخصة، من أجل المحافظة على اعتبارات المصلحة العامة في نشاط تلك المشروعات.

بلغ مجموع الإيرادات المالية من عمليات الخصخصة في البلدان الأفريقية خلال الفترة 1991-2001 ما قيمته 9 مليارات دولار، وتركز معظم عمليات الخصخصة في عدد قليل من البلدان الأفريقية، في مقدمها دولة جنوب أفريقيا. ومن مجموع ذلك المبلغ، شكلت عمليات الخصخصة في جنوب أفريقيا ما نسبته 33 في المئة، وتمت عمليات خصخصة بنسبة مماثلة (33 في المئة) في أربعة بلدان: غانا ونيجيريا وزامبيا وساحل العاج. وتوزعت نسبة الثلث الباقية على عمليات في 32 دولة أفريقية أخرى.

خامسًا: الخصخصة في دول جنوب آسيا[21]

قدرت قيمة المنشآت الحكومية التي بيعت إلى القطاع الخاص حول العالم خلال تسعينيات القرن الماضي بما يزيد على تريليون دولار أميركي. وللمقارنة، بلغت قيمة المنشآت المخصخصة في اقتصادات جنوب آسيا في تلك الفترة نحو 11.9 مليار دولار، أو أقل من 1.2 في المئة من المبلغ العالمي، في حين بلغت قيمة الخصخصة في اقتصادات أميركا اللاتينية في الفترة ذاتها 177 مليار دولار، أو ما نسبته 17.7 في المئة من المبلغ العالمي.

معروف أن المشروعات التي تملكها الدولة في جنوب آسيا متدنية الكفاءة بدرجة كبيرة، بسبب سعي السياسيين والعمال إلى الكسب الريعي من خلال الحماية التي يتمتع بها إنتاجها والعاملين فيها ضد المنافسة، سواء منافسة منتوجاتها منتوجات بديلة في السوق، أم منافسة العاملين فيها نظراءهم في سوق العمل. لذلك، تشكل مشروعات الدولة نزيفًا مستمرًا للموارد الحكومية في أقطار جنوب

(21) Nandini Gupta, «Privatization in South Asia,» in: Roland, ed., chap. 6.

آسيا. وعلى سبيل الإيضاح، بلغت قيمة استثمارات المشروعات التي تملكها الدولة في الهند بين عامي 1991 و1999 نحو 612 مليار روبية، كان معدل عائد الربح عليها 3.4 في المئة، في حين استدانت الحكومة لتمويلها بفائدة بلغت 10 في المئة. وفي الهند أيضًا، أظهر تقرير ديوان المحاسبة والتدقيق لعامي 2003 و2004 أن 116 شركة حكومية من أصل 272 شركة كانت خاسرة. وتركزت 42 شركة من التي حققت أرباحًا في قطاعات النفط والطاقة والاتصالات والفحم والصلب، حيث شكلت أرباح هذه الشركات 80 في المئة من الأرباح الكلية للشركات الحكومية.

على الرغم من ذلك السجل غير المحمود لأداء الشركات الحكومية، فإن التأييد الشعبي لسياسة الخصخصة في بلدان جنوب آسيا بقي متدنيًا.

1- تجربة الهند

أ- التصنيع بقيادة الدولة

تعود ملكية الدولة لمنشآت الإنتاج الكبرى في الهند إلى السياسة الصناعية التي تبنتها الحكومة عقب الاستقلال، والتي اعتمدت سياسة استبدال المستوردات أساسًا بالتصنيع، كما اعتمدت على القطاع العام لقيادة عملية التصنيع إضافة إلى تولي هذا القطاع تقليديًا إدارة خدمات البنية التحتية والخدمات المالية.

كان مبرر الاعتماد على القطاع العام والسيطرة الحكومية على حركة التصنيع تنفيذ سياسات خاصة بإعادة توزيع الدخل، وتعويض نقص رؤوس الأموال المتاحة للقطاع الخاص، وبحجة افتقار القطاع الخاص إلى القدرات الاستثمارية أيضًا. لكن في هذه الحجة إجحاف بحق هذا القطاع الذي شهد نشوء طبقة ناشطة من رجال الأعمال في أول عهد الاستقلال. فالمبرر الحقيقي كان عدم إيمان القادة السياسيين في عهد الاستقلال بسياسة حرية السوق والتجارة ورأسمالية القطاع الخاص، إذ رأوا في ذلك قبولًا بالسياسات التي سادت في عهد الاستعمار. واستمرت السياسة المتحيزة إلى دور الدولة طوال العقود اللاحقة، بل اتسع نطاقها ليشمل تأميم شركات عدة في القطاع الخاص. بلغ التطرف في

هذه السياسة حدودًا قصوى مع استقلال بنغلادش عن باكستان الغربية. ففي ذلك الحين، لجأت حكومة بنغلادش إلى تأميم نحو 90 في المئة من الأصول الصناعية في الدولة الجديدة.

في أعقاب الاستقلال في أواخر الأربعينيات، صدر في الهند قرار السياسة الصناعية لعام 1948 أناط بالدولة مسؤولية قطاعات صناعية منتجة السلع الرأسمالية والمواد الخام الأساسية مثل الحديد الصلب والنفط والمكائن الثقيلة، إضافة إلى مسؤوليتها عن قطاعات البنية التحتية كالكهرباء وسكك الحديد والاتصالات. وحققت سيطرة الدولة على تلك القطاعات إمكانية توجيه عملية التصنيع، كما أمدتها بمصادر للإيرادات الحكومية شكلت بديلًا للإيرادات الضريبية اللازمة لتمويل برامج الخدمات الحكومية. كان من أهداف المشروعات التي تملكها الدولة أيضًا المساهمة في التنمية الاقتصادية للمناطق المتخلفة، وأن تكون طريقة معاملتها للعمال والموظفين من حيث العناية برفاهيتهم قدوة للقطاع الخاص لمعاملة موظفيه وعماله. لم تقتصر مشروعات الدولة على البنية التحتية والصناعة الثقيلة، بل شملت قطاعات أخرى مثل الفنادق الفارهة والمخابز. أما من حيث نسق إدارة المنشآت الحكومية، فكان بعضها تديره الوزارات الحكومية المختصة، مثل الاتصالات والبريد والمياه والريّ والطاقة، بينما أنيطت إدارة قطاعات أخرى بمجالس إدارة مستقلة.

بموجب الخطتين الخمسيتين الأولى والثانية، استمرت الهند في سياسة صناعية توفر للحكومة صلاحية الترخيص للاستثمار الصناعي، والتحكم بحركة العملات الأجنبية، وصلاحية إصدار رخص الاستيراد من الخارج. كما فرضت قيودًا على الاقتراض من السوق المالية الداخلية، وعلى أسعار المنتوجات الاستهلاكية والمواد الخام. كما فرضت على البنوك الحكومية (المؤممة) أن تخصص 50 في المئة من أموال الإقراض لمصلحة الحكومة والمنشآت الإنتاجية المملوكة للدولة.

لم تحقق تلك السياسة أداءً تنمويًا يعتدّ به. ففي خلال العقود الأربعة، منذ خمسينيات القرن الماضي وحتى ثمانينياته، لم يزد المعدل الحقيقي لنموّ الناتج

الوطني الخام على 3.75 في المئة. أما المشروعات الإنتاجية الحكومية فعانت خسائر كبيرة وعمالة فائضة عن الحاجة واستغلالًا متدنيًا للطاقات الإنتاجية. وكان حال الهند في هذا الشأن حال أقطار جنوب آسيا الأخرى. وعلى الرغم من استحواذ المشروعات الحكومية على 42 في المئة من الاستثمار في تكوين رأس المال في الهند، فإنها لم تسهم في صافي الناتج الوطني بأكثر من 29 في المئة. وبحسب الأرقام الحكومية، كان معدل أرباح المشروعات الحكومية بعد احتساب الضريبة نسبة إلى المبيعات معدلًا سلبيًا بنسبة (4.4- في المئة)، مقارنة بمعدل إيجابي في الصناعة المملوكة للقطاع الخاص بلغ متوسطه 6.7 في المئة، في خلال الفترة 1990-1998.

في الثمانينيات شرعت الهند في تبني توجهات اقتصادية تتسم بالليبرالية والتوسع في الإنفاق الحكومي. كان تأثير هذه التوجهات إيجابيًا في معدلات النموّ الاقتصادي، لكنها كانت مصحوبة بعجز كبير في مالية الدولة والحساب الجاري لميزان المدفوعات.

اعتمدت الحكومة في تمويل تلك العجوز على الاقتراض الداخلي والخارجي بشروط غير ميسرة. وفي عام 1991، بلغ عجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات 10 مليارات دولار، أو ما يعادل 3 في المئة من الناتج الوطني الخام، وبلغت نسبة عجز الموازنة العامة للدولة 10في المئة من الناتج الوطني الخام، وتراوح المعدل السنوي لتضخم الأسعار بين 10 و13 في المئة، وتقلص حجم احتياطي العملات الأجنبية إلى مليار دولار، يكفي لتمويل حاجات الهند من المستوردات مدة أسبوعين تقريبًا[22].

أدى التأزم في الاقتصاد الكلي إلى أزمة اقتصادية في عام 1991، زادت من حدتها عوامل القلق التي رافقت ارتفاع أسعار النفط بعد حرب الخليج الأولى، ما أضر بالسمعة الائتمانية للهند وحجب عنها إمكانية الاقتراض من الأسواق العالمية. أوجب ذلك كله إحداث تغييرات جوهرية في استراتيجية التنمية،

---

(22) Vijay Joshi and I. M. D. Little, *India's Economic Reforms, 1991-2001* (Oxford: Clarendon Press, 1996), Cited in: Gupta, «Privatization in South Asia».

ولا سيما أن ذلك تزامن مع النجاح المشهود للإصلاحات الاقتصادية في الصين التي خطت خطوات متقدمة نحو الاعتراف بفشل أنموذج التخطيط المركزي بعد انهيار الاتحاد السوفياتي.

في عام 1991، تبنت الهند حزمة من الإصلاحات الاقتصادية شملت تفكيك نظام الترخيص للاستثمارات، وتحرير سوق الأوراق المالية، وفتح باب الاستثمار في قطاعات كانت حكرًا على القطاع العام، وتحرير التجارة الخارجية، وتقليل القيود على الاستثمار الأجنبي المباشر. ترافق مع تلك الإصلاحات صدور قرار السياسة الصناعية لعام 1991 الذي أعلن أن أداء المنشآت الإنتاجية المملوكة للدولة كان سيئًا إلى درجة جعلت منها عبئًا بدلًا من أن تكون مكسبًا للخزينة العامة ورافدًا لها. لذلك، استوجب القرار انسحاب الحكومة من القطاعات ذات الأداء غير الكفؤ، التي لا أهمية استراتيجية لها، والتي يملك القطاع الخاص الخبرة اللازمة لتشغيلها بكفاءة. أوصى القرار بتنازل الدولة عن جزء من ملكيتها للمنشآت الإنتاجية للقطاع الخاص، وذلك لإخضاعها لقوى السوق التي تحفز كفاءة الأداء. وضع قرار السياسة الصناعية لعام 1991 هذه الإجراءات ضمن سعيه إلى تغيير سياسة التصنيع من استراتيجية استبدال المستوردات إلى سياسة تحفيز الصادرات، وتخلي الدولة عن الدور القيادي لعملية التصنيع.

على الرغم من ذلك التغيير في توجهات السياسة الاقتصادية، لم يشهد عقد التسعينيات تقدمًا كبيرًا في تنفيذ إجراءات الخصخصة. فاللجنة التي أنشئت في عام 1992 لوضع توصيات في منهجية بيع الأصول الحكومية، كتحديد نسب الملكية التي ستباع وطرائق التقويم ...إلخ، انتهت بالتوصية بوضع خطة بعيدة المدى، تشرف عليها هيئة تنظيم تقوم على التأكد من سلامة عملية البيع ومن أن العمال في المنشآت المخصخصة سيحصلون على نصيب من الأسهم المباعة، ومن أن جانبًا من عوائد التشغيل سيُخصص للاستثمار في تطوير المنشآت. لكن بقيت توصيات هذه اللجنة من دون تنفيذ، ما عكس ضعفًا في التماسك والاتساق في السياسات الاقتصادية، وأدى إلى إحجام المستثمرين الأجانب عن المشاركة.

مع منتصف التسعينيات، أصبح من الواضح أن الخمول أصاب برنامج

الخصخصة، فعمدت الحكومة في عام 1996 إلى إنشاء «مفوضية التخلي عن الاستثمار» للإشراف على جميع عمليات الخصخصة. لكن ثبت بعد ذلك أن هذه المفوضية كانت أعجز من أن تتصدى للسياسيين والإداريين القائمين على المنشآت التي تملكها الحكومة، ولأصحاب المصلحة في عدم التغيير. لذلك، اقتصر تنفيذ سياسة الخصخصة على بيع حصص قليلة من الأصول الحكومية لا يترتب عنها تغيير في إدارة المنشآت، واقتصرت الفائدة منها على العوائد المالية من عملية البيع.

جرت معظم العمليات المذكورة في عهد الحكومة التي قادها حزب المؤتمر بين عامي 1991 و1996. وحتى عام 1999، كانت نسبة ما بيع من الأصول المملوكة للدولة أقل من 20 في المئة، شملت البيع الجزئي لأصول 41 منشأة في القطاعات الصناعية والخدمات المالية والخدمات الأخرى[23].

في عام 1999، مع تولي حزب «بهاراتيا جاناتا» الحكومة، عادت الهند إلى إنعاش سياسة الخصخصة بتأسيس دائرة للتخلي عن الاستثمارات الحكومية يتمتع رئيسها بمرتبة وزير. عندئذ، باعت الحكومة حصصًا كبيرة من مشروعات الدولة، وتخلت عن الإدارة في 14 منشأة حكومية بين عامي 2000 و2004، لكنها بقيت محتفظة بملكية 82 في المئة من قيمة الأصول لجملة المنشآت التي تملكها الدولة.

ب- سياسة الخصخصة في الهند بعد عام 2004

مع الانتخابات العامة للدورة 14 لمجلس الشعب في الهند في عام 2004، عاد حزب المؤتمر إلى سدة الحكم، وأعلنت حكومته الجديدة أنها ستعود إلى سياسة الخصخصة الجزئية من دون التخلي عن السيطرة على الإدارة، وضمنت مبادئ سياستها هذه في «البرنامج الوطني للحد الأدنى المشترك»، وأهمها:

- عدم جواز خصخصة المنشآت الرابحة.
- إعادة هيكلة المنشآت غير الرابحة أو إغلاقها.

(23) Nandini Gupta, «Partial Privatization and Firm Performance,» *Journal of Finance*, vol. 60, no. 2 (April 2005), pp. 987-1015, Cited in: Gupta, «Privatization in South Asia».

- الاستمرار في بيع جزء صغير من أسهم المنشآت الحكومية في الأسواق المالية.

- إنشاء صندوق استثمار وطني تودع فيه عوائد الخصخصة لاستثمارها في الصحة والتعليم ومكافحة البطالة، وفي إصلاح المنشآت الحكومية الرابحة التي حظر بيعها، والتي شملت قطاعات النفط والغاز والخدمات المالية وخدمات التأمين والاتصالات والطاقة.

أثار احتفاظ الحكومة بملكية منشآت قابلة للعمل في سوق تنافسية، مثل شركات التأمين وشركات الاتصالات، أسئلة مهمة تتعلق بأثر احتكار الحكومة ملكية هذه المنشآت في تدني كفاءة الأداء فيها. فبالنظر إلى حجم هذه المؤسسات الكبير، فإن تدني كفاءتها ربما يؤثر سلبًا في تنافسية الاقتصاد كله في السوق العالمية.

لم تلاق هذه السياسة نجاحًا يذكر عبر عهود الحكومات المتعاقبة. وأثبتت تجربة الهند فشل بعض الإجراءات التي اعتمدت في إعادة الهيكلة، مثل خفض قوة العمل في المنشآت بتشجيع العمال على التقاعد المبكر. لكن ذلك لم يمنع تكرار هذا الفشل في دول أخرى لم تستفد من هذه التجربة.

أما في ما يخص إنشاء صندوق استثمار خاص لعوائد الخصخصة، فثبت أنه إجراء حكيم لأنه يتفادى إنفاق هذه العوائد في أغراض استهلاكية مثل سدّ عجز الموازنة، ويحقق شفافية في إنفاقها تؤدي إلى تعزيز الثقة بسياسة الخصخصة.

كانت الهند، من بين بلدان جنوب آسيا، الأشد بطئًا في إنجاز عمليات الخصخصة، وغلب على هذه العمليات طابع الخصخصة الجزئية (أي بيع أجزاء أقلية من ملكية الدولة) من خلال عروض البيع في الأسواق المالية أو بالمزادات.

تدلّ تجربة الهند في الخصخصة الجزئية التي احتفظت فيها الحكومة بملكية أغلبية الأسهم وبالسيطرة على الإدارة على إيجابية هذه المقاربة من حيث تحسين الأداء في المشروعات التي طبقت عليها[24]. من جهة أخرى، كان لهذه المقاربة في

---

(24) Gupta, «Partial Privatization».

الخصخصة في بعض الأحيان سلبيات تمثلت في عدم مراعاة مصلحة مالكي أقلية الأسهم من المساهمين الخواصّ. ويذكر على سبيل المثال في هذا الشأن أن في عام 2002، حققت شركة النفط والغاز (ONGC) أرباحًا عالية نتيجة ارتفاع أسعار النفط العالمية، فقررت إدارتها أن توزع أرباحًا سخية لزيادة الإيرادات الحكومية من الشركة بدلًا من استثمارها في برامج تطوير الشركة كما كان معتمدًا، وكان من شأن ذلك رفع قيمة حقوق المساهمين في الشركة.

من جهة أخرى، من إيجابيات الخصخصة الجزئية دورها في تطوير السوق المالية. وتشير تجارب الخصخصة في الهند، كما في الدول الأخرى، إلى أن الشركات المخصخصة هي من أكبر الشركات قيمة في الأسواق المالية. ففي السوق المالية لبومباي (الهند) في عام 2005، كانت أكبر شركة في القيمة الرأسمالية شركة مخصخصة جزئيًا، تشكل مع أربع شركات أخرى مخصخصة جزئيًا نصف عدد الشركات الأكبر قيمة في السوق المالية[25].

في تقويم مزايا الخصخصة الجزئية، استنتجت بعض الدراسات أنها ربما تؤدي إلى تحسين قيمة الأسهم المباعة. ففي معظم الحالات، تكون المعلومات المتاحة للجمهور عن ربحية المنشأة ضئيلة إلى درجة تحدّ من فاعلية المنافسة، وترجح أن ينتهي الفائز بمزاودة البيع إلى دفع ثمن أدنى من الثمن الذي يعكس القيمة المستقبلية للمؤسسة. ولوحظ في تجربة الهند ظاهرة البخس في قيمة الأسهم المباعة في إطار الخصخصة، وهي ظاهرة لوحظت أيضًا في أماكن أخرى[26].

في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أنه حالما يستقر حال الإدارة الجديدة بعد الخصخصة، سرعان ما تتضح الصورة الأدق للأرباح المستقبلية للمنشأة، وتنعكس تحسنًا في أسعار الأسهم. لذلك، ما دامت خصخصة الشريحة الأولى من ملكية

---

(25) William L. Megginson and Jeffry M. Netter, «From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization,» *Journal of Economic Literature*, vol. 39, no. 2 (June 2001), pp. 321-389, Cited in: Gupta, «Privatization in South Asia».

(26) S. Jones [et al.], «Share Issue Privatization as Financial Means to Political and Economic Ends,» *Journal of Financial Economics*, vol. 53, no. 2 (1999), pp. 217-253, Cited in: Gupta, «Privatization in South Asia».

الدولة جزئية، تصبح مصدرًا لإيرادات أكبر للخزينة العامة. بعبارة أخرى، ينخفض الريع الذي يجنيه من يملكون المعلومات عن ربحية المنشأة (ريع المعلومات) بعد الخصخصة الجزئية لشريحة من أسهم الحكومة، وتصبح الخصخصة التدريجية بعد ذلك أكثر جدوى لجهة العائد النهائي للخزينة العامة(27).

ج- الخصخصة بالبيع الاستراتيجي

في مقابل الخصخصة الجزئية، أجرت حكومة الهند في عام 2000 بيوعًا استراتيجية لأغلبية الأسهم، وخصخصت الإدارة في 14 منشأة. ولإتمام هذه البيوع الاستراتيجية، تعاقدت الحكومة مع بنوك استثمارية لتقويم الأصول المعدة للبيع ولاستدراج العروض وتمييز أفضلها، ذلك لأن تقويم الأصول والمكاسب في منشآت الدولة غير المدرجة في السوق المالي، أي في غياب قيمة سوقية لأسهمها، كانت على الدوام مثارًا للخلاف، ولا سيما أن الربحية الراهنة للمنشآت لا تعكس الربحية المستقبلية المحتملة بعد توقف التدخل الحكومي في شؤون المنشأة. ولما كانت ربحية المنشآت المخصخصة ترتفع بصورة عامة بعد الخصخصة، يستمرّ انطباع بأن الأسعار التي تمت الخصخصة بموجبها أدنى من الأسعار العادلة، على الرغم من ردّ جانب من التحسن في الربحية في الأقل إلى تحسّن في الأداء ناشئ عن الخصخصة. وفي تقدير بعض دارسي التجربة، ليس تدني سعر بيع المنشآت المخصخصة بالضرورة أمرًا سلبيًا، لأن توقع الجمهور ارتفاع أسعار الأسهم بعد الخصخصة يشكل حافزًا للمشاركة العامة في المساهمة في المنشآت المخصخصة(28).

د- الاقتصاد السياسي للخصخصة في الهند

يمثل التخلف النسبي للسوق المالية إحدى العقبات المؤسسية في طريق الخصخصة، إذ كثيرًا ما تعجز إمكانات السوق عن استيعاب حجم الأسهم

---

(27) Nandini Gupta and R. Harbaugh, «Recapturing Information Rents Through Partial and Gradual Privatization,» (Working Paper, 2001), Cited in: Gupta, «Privatization in South Asia».

(28) Biais and Perotti, pp. 240-258, Cited in: Roland, ed., chap. 6.

الصادرة عن خصخصة منشآت الدولة الكبيرة (للمقارنة، يذكر أن حجم الرسملة في سوق المال في الهند بين عامي 1987 و1999 بلغ نسبة 12 في المئة من قيمة صافي الناتج الوطني، في حين كانت النسبة المناظرة لمتوسط حجم الرسملة في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الأوروبية (OECD) نحو 61 في المئة). في المقابل، ثبت أن عملية الخصخصة من خلال إصدارات عامة تباع في السوق المالي هي في ذاتها عامل مساعد في تطوير أسواق المال.

الجدير بالذكر هنا أن سياسة الخصخصة في الهند لم تحظ دائمًا بالشعبية، إذ عارضتها نقابات العمال وحكومات الولايات وموظفو الحكومة المشاركون في إدارة منشآت الدولة والوزراء المشرفون عليها والأحزاب السياسية.

كتبت في هذا الموضوع أدبيات متنامية تناولت دور المؤسسات السياسية والاقتصادية والمصالح المتولدة عنها في دفع عملية الخصخصة أو عرقلتها. وقدم بعض هذه الأدبيات تفسيرًا لظاهرة أن الحكومات اليمينية المحافظة هي أكثر ميلًا إلى القيام بالخصخصة، وهو أن هذه الحكومات تأمل في أن من شأن تمكين الطبقة الوسطى من حيازة أسهم المنشآت المخصخصة أن يغيّر ميولها السياسية ويجذبها إلى الأحزاب المحافظة، ويبعدها عن الأحزاب اليسارية(29). وبالمنطق ذاته، يجنح بعض السياسيين إلى معارضة الخصخصة إذا تناولت منشآت حكومية تقع في الولايات التي يمثلونها في الانتخابات، فالاحتفاظ بها في القطاع العام يوفر لهم إمكانية الاستفادة من نفوذهم فيها لتحقيق مكاسب انتخابية. كما ينعكس تأثير المصالح السياسية المتنافسة على عملية الخصخصة بحسب مواقع المنشآت المرشحة للخصخصة جغرافيًا في الولايات المختلفة. فتتعرقل جهود الخصخصة مثلًا في الولايات التي ترتفع فيها معدلات البطالة، حيث يسود الحذر من التكلفة السياسية لاحتمال أن تؤدي الخصخصة إلى الاستغناء عن العمال، ما يزيد مشكلة البطالة. وبصورة عامة، يجنح الحزب الحاكم إلى تجنب إجراء الخصخصة في الولايات التي تشتد فيها حدة التنافس السياسي مع الأحزاب الأخرى. لهذا السبب، لوحظ أن عملية الخصخصة تجري بسرعة أكبر في الولايات التي يحظى

(29) المصدر نفسه.

فيها الحزب الحاكم بأغلبية انتخابية مريحة، وتتعثر في الولايات الواقعة تحت نفوذ الأحزاب المعارضة للحكومة. وتتعثر عملية الخصخصة بصورة خاصة إذا كانت المنشأة المرشحة للخصخصة توظف عددًا كبيرًا من العمال، أو موقعًا لنفوذ أصحاب المصالح من السياسيين، أو التنظيمات العمالية[30].

هـ- أثر الخصخصة في كفاءة الأداء في تجربة الهند

يعتبر عدد الدراسات التي تناولت أثر الخصخصة في كفاءة الأداء في الهند وبلدان جنوب آسيا الأخرى قليلًا حين يقارن بالأدبيات الكثيرة عن أثر الخصخصة في كفاءة الأداء في اقتصادات الدول العابرة إلى اقتصاد السوق (Transition Economies) (وسط وشرق أوروبا وكومنولث الدول المستقلة). ومن الدراسات القليلة تلك التي قام بها نانديني غوبتا[31]، ويستنتج فيها أن أثر الأسلوب الذي اتبعته الهند في الخصخصة الجزئية كان إيجابيًا بدرجة كبيرة في الأداء العملاني للمنشآت المخصخصة.

الخصخصة الجزئية أسلوب اتبعته حكومات عدة في العالم، ويتمثل في بيع الحكومة أجزاء محدودة من أسهم منشآتها للمستثمرين في السوق الداخلية أو في الأسواق المالية العالمية. وتلقي تجربة الخصخصة الجزئية ضوءًا على المسألة النظرية المهمة التي ما برحت موضع مناظرة بين أصحاب الدعوى، ومفادها أن كفاءة الإدارة الحكومية للمنشآت تتأثر سلبًا لأن أهداف هذه الإدارة لا تقتصر على تعظيم أرباح المنشأة فحسب، بل تنطوي على أهداف أخرى سياسية واجتماعية تتناقض مع هدف تعظيم الربح. لهذا السبب، لا بد من انتقال الإدارة إلى مديرين في القطاع الخاص لضمان كفاءة الأداء. وبحسب نظرية «الأصيل والوكيل»، فإن الحكومة كمالك أصيل لا تحسن مراقبة المديرين الموكلين بالإدارة وضبطهم، ولا سيما إذا كانت المنشأة الحكومية لا تعمل كشركة باستقلال مالي، ولا تتعرض للتنافس في السوق مع شركات مماثلة، حيث ينعكس أداؤها في مؤشرات مالية شفافة.

---

(30) I. Serdar Dinc and Nandini Gupta, «The Decision to Privatize: Finance, Politics, and Patronage,» (Working Paper, July 2006), Cited in: Gupta, «Privatization in South Asia».

(31) Gupta, «Partial Privatization».

كما ذكر سابقًا، خصخصت حكومة الهند بين عامي 1991 و1999 حصصًا جزئية من ملكيتها في 41 شركة حكومية في الأسواق المالية الداخلية والخارجية، من دون أن تتنازل عن الإدارة الحكومية لهذه الشركات، فتحولها إلى المالكين الخواص. وبناء على وجهة النظر المشار إليها في تطبيق نظرية «الأصيل والوكيل»، كان التوقع أن تحول تلك الخصخصة الجزئية للملكية من دون الإدارة دون التأثير الإيجابي للخصخصة في كفاءة أداء تلك الشركات. لكن توصل غوبتا في دراسته المشروعات الحكومية التي خضعت للخصخصة الجزئية إلى أن هذا الأسلوب في الخصخصة كان له أثر إيجابي كبير في مستويات ووتائر النموّ للمبيعات والأرباح وإنتاجية العمل ومستوى الاستثمار في تلك الشركات. يعود جانب من هذا التحسّن في الأداء إلى أن تحويل ملكية الشركات إلى أسهم متداولة بأسعار متغيرة في السوق المالية يعطي مؤشرات تشكل حوافز مؤثرة في كفاءة إدارة هذه الشركات. من جهة أخرى، يعود التحسن المذكور في الأداء إلى عامل التحسّن في رأس المال البشري الناتج من إدخال عناصر بشرية جديدة إلى جهاز العاملين في الشركات. وهكذا، تقود الخصخصة الجزئية إلى تحسين المؤشرات والبيئة المعلوماتية عن عمل الشركات بما يعزز الحوافز على حسن الإدارة أو استبدال المديرين بغيرهم من الأكثر كفاءة.

و- الخصخصة والمنافسة

تستمر المناقشة في أدبيات الخصخصة بين من يعزون نتائجها الإيجابية إلى ما تؤدي إليه من تعزيز المنافسة، في مقابل من يعزون ذلك إلى انتقال الملكية من الدولة إلى القطاع الخاص. يحتج أنصار المنافسة بأنها تعيد تشكيل منظومة الحوافز الإدارية بصورة أفضل، لأن التنافس يتيح مقارنة كفاءة الأداء بين المنشآت ويعاقب المنشآت غير الكفؤة بإنقاص حصتها من السوق[32]. في المقابل، يحتجّ الداعون إلى إخراج المنشآت من السيطرة الحكومية بأن إبقاء هذه السيطرة

---

(32) John Vickers and George Yarrow, «Economic Perspectives on Privatization,» *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, no. 2 (Spring 1991), pp. 111-132.

يعرض المنشآت إلى استمرار تدخل المصالح السياسية[33]. وتدلّ تجربة الهند على أن المنافسة والاستقلال عن السيطرة الحكومية ضروريان لحسن الأداء في مشروعات الدولة[34].

هدف قرار السياسة الصناعية لعام 1991 إلى تعزيز مناخ المنافسة من خلال تشجيع نفاذ المشروعات الخاصة إلى عدد أكبر من القطاعات الصناعية. كذلك، عمدت الحكومة خلال العقد الأخير من السنوات إلى إزالة متطلبات الترخيص المعقدة التي كان على الشركات الحصول عليها للقيام بالمشروعات الاستثمارية، وإلى السماح للاستثمارات الأجنبية بالدخول إلى عدد من القطاعات من دون ترخيص مسبق. كما فتحت الحكومة الباب أمام القطاع الخاص المحلي والأجنبي للاستثمار في قطاعات كانت في السابق موقوفة على نشاط المنشآت المملوكة للدولة[35].

لكن هناك من الأدلة ما يفيد أن وجود منشآت الدولة في حدّ ذاته يشكل عائقًا للإصلاحات التي تستهدف تشجيع المنافسة، إذ تميل الحكومة إلى حماية منشآت الدولة الرابحة وكثيفة رأس المال، وإلى عدم إزالة قيود الترخيص المطلوبة من المستثمرين الأجانب في قطاعات معينة. لا تقتصر القطاعات المقيّدة بهذه القيود على الاحتكارات الطبيعية أو القطاعات ذات الأهمية الاستراتيجية. ولا يبدو أن قطاع الأعمال الخاص كان ذا تأثير كبير لزعزعة السياسة المصرّة على قيود الترخيص في هذه القطاعات.

تتلخص السياسة المتبعة في الهند في السنوات الأخيرة بالعزوف عن خصخصة المنشآت الكبيرة في قطاعات البنية التحتية، الأمر الذي يجعل من المستبعد أن يكون لقطاع الأعمال الخاص نشاط استثماري يذكر في هذه القطاعات.

---

(33) Maxim Boycko, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, «A Theory of Privatisation,» *Economic Journal*, vol. 106, no. 435 (March 1996), pp. 309-319.

(34) Gupta, «Partial Privatization».

(35) المصدر نفسه.

2 - الخصخصة في بلدان جنوب آسيا غير الهند

في مواجهة المعارضة السياسية لخصخصة مشروعات الدولة، لجأت الحكومة في باكستان وبنغلادش وسريلانكا إلى إنشاء وكالات خاصة لإبداء المشورة في ما يتعلق بعمليات الخصخصة، ثم عُهد إلى هذه الوكالات تنفيذها في ما بعد. وفي حين أنشأت الهند منصبًا وزاريًا للإشراف على عمليات الخصخصة، أصدرت باكستان قانونًا للخصخصة ينظم عملياتها ويوفر لها الشفافية.

في بداية تسعينيات القرن الماضي، باعت حكومات البلدان الثلاثة المذكورة المنشآت الصغيرة في الصناعة التحويلية التي تملكها الدولة، وفي السنوات اللاحقة أتبعت ذلك بخصخصة منشآت البنية التحتية في قطاعات البنوك والطاقة والاتصالات. ففي باكستان، خُصخِصت ست منشآت مصرفية وتمويلية، ومنشآت في قطاع الطاقة وقطاع الاتصالات. وشكلت المنشآت المخصخصة في هذه القطاعات بالمجمل 80 في المئة من عمليات الخصخصة بين عامي 1989 و1999. وفي سريلانكا، جرت في زمن مقارب خصخصة مشروعات الدولة في قطاعات البنية التحتية والصناعة التحويلية والصناعات الزراعية، وشمل ذلك بيع حصص من المساهمة في هذه المشروعات إلى مستثمرين أجانب.

3 - أثر الخصخصة في العمالة في تجربة جنوب آسيا

لا يوجد معلومات كثيرة عن آثار الخصخصة في البلدان المذكورة ونتائجها، ومن الاستثناءات القليلة دراستان عن الخصخصة في بنغلادش، تركزان على أثر الخصخصة في العمالة. وفي ما يأتي موجز نتائج هاتين الدراستين: قام باسكار وخان[36] بالدراسة الأولى التي ركزت على مشروعات الدولة في صناعة الجوت في بنغلادش، حيث تشكل هذه الصناعة المصدر الرئيس للصادرات. وفي عام 1982، خصخصت الحكومة 31 منشأة في صناعة الجوت من أصل 62

(36) V. Bhaskar and Mushtaq Khan, «Privatization and Employment: A Study of the Jute Industry in Bangladesh,» *American Economic Review*, vol. 85, no. 1 (March 1995), pp. 267-273.

منشأة تملكها الدولة في هذه الصناعة. ويبين باسكار وخان أن اختيار المنشآت للخصخصة لم يجر على أساس تقويم أدائها، بل على أساس إلغاء القرارات السابقة بتأميم هذه المنشآت، وإعادة ملكيتها إلى أصحابها الأصليين إن كانوا أصلًا من مواطني بنغلادش، وبخصخصتها في المطلق إن كان أصحابها من مواطني غرب باكستان.

تبحث دراسة باسكار وخان في وضع العمالة في منشآت صناعة الجوت في مستويات الوظائف المختلفة من وظائف إدارية ومكتبية أو وظائف أعمال يدوية، للأعوام 1983-1988. وتبحث أيضًا في تطّور الإنتاج في تلك المنشآت بين الأعوام 1981-1982، و1984-1985، وذلك بهدف تحليل ظاهرة فائض العمالة عن الحاجات الموضوعية لمستوى الإنتاج في منشآت صناعة الجوت، وارتباط ذلك بكون المنشآت في حيز الملكية العامة والإدارة الحكومية. تتحرى الدراسة أسباب العمالة الزائدة على الحاجة على أساس فرضيتين: الأولى، أن المنشأة توظف عددًا من العمال يزيد على النقطة التي تتساوى فيها التكلفة الحدية للعامل (أجر العامل) مع المردود الحدي لتوظيفه (قيمة الإنتاج الحدية)، استنادًا إلى مبررات اقتصادية سليمة. ففي الاقتصاد الذي يتميز بفائض في الأيدي العاملة المصاحبة لمستويات عالية من البطالة، تكون التكلفة الحقيقية التي يتحملها الاقتصاد لتشغيل العامل في مستوى يقلّ عن الأجر النقدي للعامل (ويطلق على هذه التكلفة «الأجر أو الثمن في الظلّ»)؛ والثانية أن التوظيف الزائد على الحاجة الموضوعية للأيدي العاملة سببه التدخلات السياسية غير المبررة اقتصاديًا.

يتوقف رجحان أي من الفرضيتين على الشواهد العملية. فإذا كان فائض العمالة هو في المستويات المتدنية من المهارة، فالأرجح أنه مبرر موضوعيًا بكون التكلفة الحقيقية لتوظيف العامل غير الماهر (أجر الظل) تقلّ عن أجره النقدي. أما إذا كان فائض العمالة هو في المستويات الإدارية والفنية، فالأرجح أنه ناتج من التدخل السياسي غير المبرر اقتصاديًا.

أظهرت دراسة باسكار وخان أن فائض العمالة هو بدرجة أكبر في المستويات

الإدارية والفنية من الوظائف. لذلك رجحت أن العوامل السياسية هي الأكثر تأثيرًا في إحداث هذه الظاهرة. ظهر تأثير الخصخصة هنا في تدني حجم العمالة في المستويات الإدارية للمنشآت المخصخصة، في حين لم يكن للخصخصة تأثير كبير في حجم العمالة في مستوى العمال اليدويين وغير الماهرين، ولا سيما المياومين.

تشير تقديرات القياس الاقتصادي (الإيكونومتري) في الدراسة المذكورة إلى أن العمالة في الوظائف الإدارية للمنشآت المخصخصة انخفضت بنسبة 32 في المئة، وأن العمالة في الوظائف الثابتة للعمال اليدويين وغير الماهرين انخفضت بنسبة 7 في المئة، بينما ازداد حجم توظيف العمال المياومين بنسبة 24 في المئة.

أما الدراسة الثانية فقام بها باسكار وغوبتا وخان في عام 2002[37]، وغرضها التحقق مما إذا كان للمنافسة بين منشآت الجوت المخصخصة ومنشآت الجوت التي بقيت في الحيز العام أثر في إحداث فائض من العمال في منشآت الحيز العام. وأظهرت الدراسة تأثيرًا إيجابيًا لحالة المنافسة الناشئة عن الخصخصة لجهة انخفاض فائض العمالة في منشآت الدولة، واقتراب مستويات العمالة فيها من مستوياتها في المنشآت المخصخصة.

في ما يتعلق بأثر الخصخصة في العمالة في البلدان الأخرى في جنوب آسيا، ليس هناك ما يشير في تجربة هذه البلدان إلى أن الخصخصة تسببت في خفض جسيم في حجم العمالة في المنشآت المخصخصة. ويعود ذلك في جانب منه إلى قوانين العمل في تلك البلدان التي تتشدد في شروط تسريح العمال وتعويضاتهم. ويتضاءل التأثير النسبي للخصخصة على العمالة في ضوء ضآلة حجم العمالة في القطاع الحكومي بالنسبة إلى حجم العمالة في القطاع الخاص، ولا سيما القطاع الخاص غير المنظم. بلغ العدد الكلي للعاملين في المنشآت الإنتاجية التي تملكها الحكومة الفدرالية في الهند نحو 1.7 مليون عامل، أو ما نسبته نحو نصف الواحد (0.56) في المئة من حجم قوة العمل الكلية في الهند.

---

(37) V. Bhaskar, B. Gupta and M. Khan, «Partial Privatization and Yardstick Competition: Evidence from Employment Dynamics in Bangladesh,» (Unpublished Manuscript, 2002).

كما يقدر أن نحو 90 في المئة من العاملين في الصناعة التحويلية في الهند هم في القطاع غير المنظم.

في الحالات التي تشهد تسريح أعداد كبيرة من العمال في إثر الخصخصة، يعمد كثير من الحكومات إلى سياسة صرف تعويضات مجزية للعمال المسرحين والقيام ببرامج خاصة لإعادة تدريبهم على العمل في وظائف بديلة من التي سرّحوا منها. وعلى الرغم مما أحرزته تلك السياسة والبرامج المتصلة بها من النجاح المحدود، فإنها أثبتت ضرورتها من أجل التغلب على المعارضة السياسية لعمليات الخصخصة.

كانت برامج إعادة تأهيل القوة العاملة المتضررة من سياسة الخصخصة موضوع دراسة قام بها هالتيفانجر وسينغ في عام 1999، وشملت تكاليف الخصخصة ومنافعها في ما يتعلق بأثر نتائجها في القوة العاملة والعمالة في 37 بلدًا من البلدان النامية والبلدان «العابرة» (إلى اقتصاد السوق). تتناول الدراسة الحالات التي أوجب تغيير حجم العمالة وهيكليتها في المشروعات المخصخصة، وتشير إلى أن إجراءات الخصخصة التي طبقت على مشروعات الدولة في أوروبا الشرقية في التسعينيات أدت إلى خفض حجم العمالة في هذه المشروعات بمقدار 2.85 مليون عامل. في المقابل، لم يزد حجم القوة العاملة المسرحة نتيجة خصخصة مشروعات الدولة في البلدان الآسيوية على 234 ألف عامل. يضاف إلى ذلك أن 31 في المئة من العمال المسرحين في بلدان أوروبا الشرقية خضعوا للتسريح الإجباري، بينما لم تشهد البلدان الآسيوية تسريحًا إجباريًا يذكر، فكان خفض العمالة في المشروعات المخصخصة ضمن إجراءات بالتراضي. وتقدر الدراسة تكلفة إعادة هيكلة العمالة المرتبطة بالمشروعات المخصخصة في أرجاء العالم المختلفة بنحو 12 مليار دولار خلال تسعينيات القرن الماضي، تركز جانب كبير منها في البلدان الأوروبية حيث وصل إجمالي كلفة إعادة العمالة فيها نحو 8.6 مليارات دولار، في حين قدرت هذه التكلفة في البلدان الآسيوية بأقل من 1.5 مليار دولار. وشملت تكاليف إعادة الهيكلة للعمالة في عمليات الخصخصة في بلدان أوروبا الشرقية تعويضات التقاعد

والمعونات للعمال، في حين كان معظم الإنفاق النظير في البلدان الآسيوية، بنسبة 90 في المئة، على تعويضات إنهاء العمل[38].

تعتبر خصخصة مشروعات البنية التحتية والمرافق العامة، مثل الكهرباء والاتصالات والنقل، من المسائل التي ما زالت خلافية بين دعاة سياسة الخصخصة وخصوم هذه السياسة. وتشير تجربة الهند التي قامت بإجراءات خصخصة مشروعات الدولة في كل من قطاع الطاقة الكهربائية وقطاع الاتصالات إلى اختلاف في إيجابية نتائج الخصخصة بين القطاعين: ففي قطاع الطاقة الكهربائية، كان توليد الطاقة الكهربائية وتوزيعها في الهند لامركزيًا، تتحمل مسؤوليته حكومات الولايات (الأقاليم). وكانت حكومة ولاية أوريسّا (Orissa) هي أول من قام بخصخصة منشآت للقطاع الخاص على مستوى الولايات، إذ باعت 49 في المئة من شركة أوريسّا لتوليد الطاقة إلى شركة AES الأميركية في عام 1998، وباعت كذلك 51 في المئة من الحصص المملوكة للدولة في أربعة شركات لتوزيع الكهرباء للقطاع الخاص بين عامي 1999 و2000. وحذت الولايات الأخرى في الهند حذو أوريسّا في الخصخصة، وقامت بفكفكة قطاع الطاقة إلى مكوناته من منشآت التوليد ومنشآت التوزيع. لكن عملية الخصخصة لم تؤد إلى تحقيق أرباح تذكر لشركات التوزيع، بسبب تحكم هيئة تنظيم القطاع بأسعار بيع الكهرباء وتحديدها عند مستويات متدنية لإرضاء غايات سياسية.

في قطاع الاتصالات في الهند، أدخلت الحكومة قوى السوق إلى نشاط هذا القطاع من خلال أسلوب مزدوج. فمن جهة، فتحت الباب لشركات خاصة لدخول حيز النشاط في هذا القطاع. من جهة أخرى، لجأت الحكومة إلى خصخصة خدمات الاتصالات الدولية. وكان نشاط قطاع الاتصالات حتى ذلك الحين مقصورًا على شركتين احتكاريتين مملوكتين للدولة. ومقارنة بجمود قطاع الطاقة في ظل الخصخصة، أظهر قطاع الاتصالات نموًا يعتدّ به.

(38) John Haltiwanger and Manisha Singh, «Cross-Country Evidence on Public Sector Retrenchment,» *World Bank Economic Review*, vol. 13, no. 1 (January 1999), pp. 23-66.

وعلى سبيل المثال، كانت نسبة السكان التي تستعمل الهواتف في عام 2002 في حدود 0.6 في المئة. لكن الخصخصة أدت في غضون ثلاث سنوات إلى قفزه هائلة في هذه النسبة لتصل في عام 2005 إلى 9.5 في المئة. ويبقى نجاح الخصخصة في مشروعات البنية التحتية والمرافق العامة معتمدًا على درجة المنافسة التي تتيحها عملية الخصخصة من خلال دخول استثمارات خاصة جديدة في هذه المشروعات، وعلى حسن التنظيم وسلامته الذي تقوم به الهيئات الرسمية المناط بها تنظيم هذه القطاعات.

الفصل الرابع

الخصخصة في التطبيق
البلدان العابرة إلى اقتصاد السوق

أولًا: وسط أوروبا وشرقها وكومونولث الدول المستقلة[1]

مع دخول دول المعسكر الشيوعي طور الانحلال في تسعينيات القرن الماضي، اعتبرت الخصخصة مفتاح السيرورة التي على هذه الدول خوضها «للعبور» إلى حالة الازدهار الاقتصادي. لذلك سميت اقتصادات هذه المجموعة من الدول «اقتصادات العبور» (Transition Economies). كان المدافعون عن هذه الأطروحة هم دعاة «توافق واشنطن»، أي السياسات التي كان يروج لها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في واشنطن والتي كانت تقوم، في حالة الدول المذكورة، على التحويل السريع لملكية الأصول الاقتصادية من الدولة إلى القطاع الخاص، والثقة بأن الملكية الخاصة واعتماد قوى السوق لتسيير دفة النشاط الاقتصادي كفيلة بتحقيق أداء اقتصادي أفضل وأكثر كفاءة. اعتبر ذلك التحويل لحقوق الملكية من الدولة إلى الخواص إجراءً حاسمًا من أجل الإدارة الأكفأ للموارد الاقتصادية.

شكلت الخصخصة في دول وسط أوروبا وشرقها (CEE) وكومنولث الدول المستقلة (CIS) تجربة فريدة لأنها كانت عملية تاريخية ضخمة اشتملت في روسيا على خصخصة ما يقرب من 45 ألف مؤسسة حكومية، وفي بولندا على خصخصة ما يقرب من 8 آلاف مؤسسة[2].

طُبّقت الإصلاحات الاقتصادية المنطوية على سياسات الخصخصة في

---

(1) Jan Hanousek, Evzen Kocenda and Jan Svejnar, «Privatization in Central-East Europe and the CIS,» in: Gerard Roland, ed., *Privatization: Successes and Failures*, Foreword by Joseph E. Stiglitz, Initiative for Policy Dialogue at Columbia (New York: Columbia University Press, 2008), chap. 3, pp. 77-78.

(2) المصدر نفسه، ص 83.

دول الكتلة السوفياتية ويوغوسلافيا بالتركيز في البداية على إحداث الاستقرار (stabilization) في الاقتصاد الكلي، وإعادة هيكلة القطاعات الاقتصادية الجزئية، وفرض إصلاحات سياسية ومؤسسية مساندة لذلك. ومن ثمّ، اتخذت الإصلاحات مسارين على وجه التحديد:

- الأول اشتمل على فتح الباب للتجارة الدولية، الأمر الذي أدى إلى انهيار أنماط تجارتها التقليدية مع فتح المجال لنفوذ الأسعار العالمية. وفي معظم البلدان تضمن مسار الإصلاح إلغاء الدعم الذي كان يقدم إلى مؤسسات الدولة الإنتاجية وإجبار هذه المؤسسات على الاختيار بين إعادة الهيكلة بما ينسجم مع قوى السوق أو تصفية أعمالها. كما قامت أغلبية تلك البلدان بتصفية نظام «البنك الواحد» حيث يقوم بنك واحد (أو إدارة مصرفية مركزية تضم منظومة من البنوك الفرعية) بوظائف البنك المركزي والبنك التجاري والبنك الاستثماري للبلاد في آنٍ. ومع تصفية هذا البنك الوحيد فتح الباب أمام إنشاء بنوك جديدة ومستقلة. وأخيرًا تضمن هذا المسار من الإصلاح عناصر من «شبكة الأمان الاجتماعي» لتخفيف الآثار الاجتماعية السلبية الناجمة عن عملية العبور نحو اقتصاد السوق.

- المسار الثاني اشتمل على إنشاء المؤسسات وإنفاذ القوانين والأنظمة اللازمة لتحوّل ناجح نحو اقتصاد السوق. وشمل أيضًا خصخصة المنشآت الإنتاجية الكبيرة والمتوسطة الحجم وتطوير قطاع البنوك التجارية وأنظمة سوق العمل وما يتصل بها من الأنظمة المتعلقة بالبطالة والضمان الاجتماعي والتقاعد[3].

أكد الخبراء الذين استشيروا في تطبيق سياسات الإصلاح أهمية إرساء الإطار القانوني الذي يتيح التكافؤ والاستواء في ساحة المنافسة بما يعظّم كفاءة النشاط الاقتصادي، ويحدد حقوق الملكية بدقة، ويضمن سلامة تنفيذ العقود، ويحدّ من الفساد. لكن المؤسف أن الدول المعنيّة لم تنجح في تطوير المؤسسات والأنساق القانونية المشار إليها بالسرعة اللازمة. ولعل هذا القصور في إنشاء البنية القانونية الملائمة كان المقتل الذي تسبب في فشل العبور السليم نحو اقتصاد سوق فاعل طوال العقد الأول من السنين الذي جرت فيه هذه المحاولة.

(3) المصدر نفسه، الفصل الثالث، ص 77-78.

وكان مكمن الخطأ هو الافتراض بأن تحرير الأسواق في حدّ ذاته كافٍ لمعالجة المشكلات الناشئة عن التغيير، من دون تقدير كافٍ لأهمية إرساء منظومة قانونية صارمة للتعامل مع تلك المشكلات. وساعد في تضليل السياسات وإبعادها عن المسار السليم «الأغنياء الجدد» من أفراد ومجموعات أفرزتهم عملية العبور إلى اقتصاد السوق. عرقل هؤلاء إنشاء أنظمة قانونية بالصرامة اللازمة، من خلال قيامهم بإفساد الموظفين المسؤولين. وعلى عكس المستشارين الاقتصاديين الذين تعاملوا مع تلك الظروف بكثير من الحكمة، جنح المستشارون القانونيون إلى إعاقة الإصلاح القانوني المطلوب. وبصورة عامة كانت بلدان آسيا الوسطى والبلطيق هي الأكفأ في مكافحة الفساد وإدخال الإصلاحات المؤسسية والقانونية. وتعزز ذلك برغبة هذه الدول في التقارب مع الاتحاد الأوروبي، وما يقتضيه هذا من الاتساق مع الأنظمة القانونية للاتحاد[4].

كانت أهمية خصخصة المؤسسات الإنتاجية التي تملكها الدولة موضوع إجماع المستشارين المحيطين بصانعي السياسة في بلدان «الاقتصادات العابرة». فإضافة إلى الجاذبية السياسية لنهج الخصخصة في تلك الظروف، كانت هنالك حوافز عملية لهذا النهج في صورة التوقعات المتفائلة في ارتفاع كفاءة التشغيل في المشروعات المخصخصة وما ينجم عن ذلك من ازدياد في الإيرادات الضريبية حيث كانت الحكومات في أمس الحاجة إليها.

مع القرار الذي اتخذته دول أوروبا الشرقية بالسير في سياسة الخصخصة، كان محور السؤال الذي واجهته هذه الدول ماهية المقاربة السليمة لخصخصة آلاف المنشآت الإنتاجية التي تملكها الدولة بصورة عاذلة ومقبولة سياسيًا. وكان ثمة خشية فعلية من أن يقوم مدراء هذه المنشآت بالاستيلاء عليها وتملّكها وفق ما عرف بـ «الخصخصة الشعبية» كما حصل فعلًا في هنغاريا وفي بعض بلدان وسط أوروبا الأخرى. وفي حالات أخرى، كانت الخشية أن يستولي على المنشآت العاملون فيها، في حين حاجج آخرون بأن النظرية الاقتصادية مع شواهد أخرى تفيد أن ثمة مبالغة في احتمال تحقق مثل تلك المخاوف.

(4) المصدر نفسه، ص 97.

لكن، ما تحقق فعلًا هو الآتي: حين أوشكت سياسة الخصخصة على الانتقال إلى مرحلة التنفيذ، واجهت مسألة إعادة هيكلة المؤسسات المرشحة للخصخصة. وكانت وجهة نظر بعض المستشارين أن هذه المؤسسات يجب أن تبقى تحت سيطرة الدولة مدة معينة، يُعاد في خلالها إعادة هيكلتها وإصلاح أنظمتها المحاسبية وفق منهج محاسبي معياري، وإجبارها على مواجهة السوق التنافسية بالخفض التدريجي للدعم الحكومي الذي تتلقاه، وإخضاع إداراتها لمجالس إشراف تضم أعضاء من خارج القطاع الحكومي، ووضع أنظمة حوافز قوية للأداء الكفؤ للأجهزة الإدارية، مع إبقاء هذه المؤسسات تحت رقابة صارمة في ما يتعلق بالقيود على مستويي الأجور والاستثمار.

كان أحد المقترحات أنه بعد تحويل تلك المؤسسات إلى مشروعات تجارية مستقلة ماليًا وإداريًا من دون أي تغيير في ملكية الدولة لها، وبعد الانتهاء من هذا الإجراء والتحقق من نجاحه، يوزّع جزء من أسهم الملكية في الشركات الحكومية على مدراء هذه الشركات وعمالها، وتؤسس مجالس إدارة جديدة تخطط لبيع شرائح المساهمة في الملكية إلى القطاع الخاص، حيث لا تقل نسبة هذه المساهمة عن 51 في المئة. وفي مقاربة أخرى، كان المقترح توزيع الجزء الأقل من الأسهم على المواطنين المحليين، ولا سيما العاملين في المؤسسات المخصخصة؛ وخصخصة الجزء الأكبر من الأسهم ببيعه بالمزاد العلني للمستثمرين الأجانب، ولا سيما من يمكن اعتبارهم «شركاء استراتيجيين»، وذلك بهدف اجتذاب رؤوس الأموال الغربية وما يصاحبها من التقانة الجديدة وأساليب الإدارة الحديثة.

بينت إحدى الدراسات أن الإجراءات التمهيدية التي سبقت تخلي الحكومة عن جزء من ملكيتها المؤسسات قيد الخصخصة أو ملكيتها كلها، أدت إلى زيادة ربحية هذه المؤسسات من دون أن يزيد حجم نشاطها. كما أظهرت إجراءات الخصخصة ذاتها نتائج إيجابية في بعض الحالات وسلبية في حالات أخرى، اعتمادًا على بنية الإدارات الجديدة من القطاع الخاص وكفاءتها. فلقد كانت ثمة حالات تردى فيها أداء المؤسسات المخصخصة نتيجة فساد إداراتها الجديدة.

ثانيًا: نتائج الخصخصة في اقتصادات دول التخطيط المركزي

أُجريت أخيرًا دراسات عدة لتقويم نتائج عمليات الخصخصة في اقتصادات دول التخطيط المركزي سابقًا (الاتحاد السوفياتي ودول الكتلة الشرقية). وتناولت إحدى هذه الدراسات تجربة الخصخصة في روسيا من خلال تحري الفروقات في الأداء بين أقاليم الاتحاد الروسي التي جرت فيها مستويات مختلفة من الخصخصة. استنتجت هذه الدراسة أن النموّ الاقتصادي كان أفضل في الأقاليم التي أجرت درجة أكبر من الخصخصة. ففي هذه الأقاليم حيث كان عدد المشروعات ذات الصفة القانونية الجديدة كبيرًا، كان الأثر الإيجابي في النموّ الإنتاجي كبيرًا كذلك.

تناولت دراسة أخرى أثر عمليات الخصخصة في روسيا في إعادة توزيع الثروة واللامساواة، واستنتجت أن نزعات الكسب الريعي التي لازمت عمليات الخصخصة وعدم تكافؤ الفرص في جني ثمراتها وانحصارها لمصلحة الفئات الاجتماعية الأكثر ثراء. أدى ذلك كله إلى إعادة توزيع الثروة لمصلحة هذه الفئات، وبالتالي إلى توسيع حجم الفوارق واللامساواة في الثراء بين طبقات المجتمع.

تحلل دراسة أخرى نتائج عمليات الخصخصة الواسعة في روسيا التي خضعت لها أعداد كبيرة من المنشآت الإنتاجية الحكومية خلال فترة زمنية قصيرة، وهو ما عرف بـ «المعالجة بالصدمة» (Shock Treatment)، وتستنتج هذه الدراسة أن تلك «الصدمة» ألحقت بالمؤسسات مشكلات في الإدارة والتسويق أدت ببعضها إلى الانهيار، ما أثر سلبًا في خزينة الدولة وقدرات أجهزتها الإدارية. تذهب هذه الدراسة إلى تحليل تجربة تطبيق البرنامج النيوليبرالي الذي تمت بموجبه عمليات الخصخصة في 14 دولة من الدول الشيوعية سابقًا في أوروبا وآسيا، لتخلص إلى أن تنفيذ ذلك البرنامج أدى إلى اقتصادات ومجتمعات أقل ليبرالية مما تصور واضعو ذلك البرنامج.

في دراسة مقارنة أخرى لتجارب الخصخصة في بلدان عدة، هدفت إلى تحري أثر الخصخصة في النموّ الاقتصادي، استنتج الباحثون أن عمليات

الخصخصة في ذاتها، حين اقتصرت على تحويل الملكية إلى الخواصّ، لم تؤدّ إلى تحسين في النموّ الاقتصادي. لكن الدراسة ذاتها أشارت إلى أن فرص التأثير الإيجابي في النمو ازدادت حين صاحب إجراءات الخصخصة إصلاح عميق للمؤسسات المؤثرة في النشاط الاقتصادي.

ثالثًا: الصين والعبور إلى اقتصاد السوق

تعود بواكير التطوّر الاقتصادي الحديث في الصين وبدء انفتاح الاقتصاد الصيني على الاقتصاد العالمي إلى كانون الأول/ ديسمبر 1978، في إثر اختتام الجلسة العامة الثالثة للمؤتمر الحادي عشر للحزب الشيوعي، حين شرع في العبور من الاقتصاد الاشتراكي المخطط مركزيًا إلى اقتصاد السوق.

مرّت سيرورة الإصلاح في الصين في مرحلتين. امتدت الأولى بين عامي 1978 و1991 وتمثلت في قرار رائد الإصلاح الاقتصادي دينغ تشياوبينغ (Deng Xiaoping) بإعادة النظر في منظومة توزيع مسؤوليات الحكم والإدارة العامة في الدولة وتأسيس نظام جديد يعفي لجان الحزب الشيوعي من التدخل في الشؤون اليومية للإدارة العامة، ويقصر اهتماماتها على الشؤون الأيديولوجية والإشراف العام. وتبعًا لذلك، تحررت المنشآت الإنتاجية من التزام خطة مركزية تفصيلية للإنتاج، وغدا إنتاجها بدلًا من ذلك مرتبطًا بعقود مع هيئات الدولة، حيث تلتزم المنشآت بموجب هذه العقود تسليم الدولة كميات معينة من المنتوجات، وفي ما عدا ذلك تتمتع المنشآت بمزايا الاستقلالية في إدارة عملية الإنتاج بالطريقة التي تراها ملائمة، والحرية في إنتاج كميات تفيض عن التزاماتها التعاقدية، والمرونة في تسويق هذه الفوائض بأسعار تزيد على أسعار العقود مع الدولة أو تنقص عنها بهامش يعادل 20 في المئة. ووفق هذه الترتيبات، يتمتع مديرو المنشآت بصلاحيات تعيين العاملين في المراتب الوسطى والدنيا من الأجهزة الوظيفية. وفي نهاية عام 1980، كانت مشروعات الدولة كلها تقريبًا في سبيلها إلى الارتباط بعقود طويلة الأمد لتسليم منتوجاتها إلى هيئات الدولة المختلفة بكميات وأسعار متفق عليها، والاحتفاظ بحصة متزايدة من الأرباح تستخدمها المنشأة

في استثمارات جديدة، وفي تخصيص مكافآت لمديري المنشأة كحوافز للأداء المتميز. ومع منتصف التسعينيات كانت إصلاحات دينغ قد أفضت إلى تحرير الأسعار طاول ما يقارب 80 في المئة من أسعار المنتوجات الزراعية، ونسبة مقاربة لذلك من أسعار المنتوجات الصناعية. ولم تستثنَ من تحرير الأسعار إلا أسعار المرافق العامة الرئيسة، مثل الطاقة التي بقيت أسعارها خاضعة للتخطيط المركزي.

كان نشوء «مشروعات البلدات والقرى» (Township and Village Enterprises (TVEs)) الواقعة تحت نفوذ الحكومات المحلية العنصر الأكثر دينامية في الإصلاح الاقتصادي في الصين، وقامت هذه المشروعات على أنقاض فشل نظام الكوميونات (التعاونيات) الذي ساد المناطق الريفية في الصين حتى عام 1978. واتصفت نشأة مشروعات البلدات والقرى بالتلقائية بدرجة أدهشت دينغ نفسه الذي علق بالقول: «لا أنا ولا أي من الرفاق توقع هذه النتائج، وكأنها هبطت من السماء!».

قامت مشروعات البلدات والقرى بقيادة عملية التصنيع كثيف العمالة في الصين. وشهد إنتاجها نموًا كبيرًا من مستوى متواضع في حدود 6 في المئة من صافي الناتج الوطني في الصين في عام 1978، إلى ما نسبته 26 في المئة في عام 1996، محققًا معدل نمو سنوي بلغ 28 في المئة في خلال ثمانينيات القرن الماضي. وبحلول عام 1993، كانت هذه المشروعات قد استوعبت 58 في المئة من العمالة الزراعية بواقع 52 مليون عامل زراعي. وفي العقد التالي، تضاعف هذا العدد إلى 135 مليونًا في عام 2005.

قامت مشروعات البلدات والقرى، بتطبيق حوافز السوق من دون اللجوء إلى خصخصة الملكية. كان ذلك ابتكارًا مؤسسيًا لافتًا، إذ نجحت هذه المشروعات في ادخار الجزء الأكبر من الأرباح الناجمة عن نشاطها، كما نجحت في تشغيل الأيدي العاملة المتوافرة محليًا، وفي توظيف مدخرات الفلاحين في الأغراض الاستثمارية بوساطة تعاونيات الائتمان الريفي التي أودعت فيها هذه المدخرات بعدما كانت في الماضي مهددة بالمصادرة من الدولة. ومع رواج أفكار الخصخصة وتطور نشاط

الأسواق في الاقتصاد فقدت مشروعات البلدات والقرى المزايا التي كانت تعتمد على ملكية الحكومات المحلية للمشروعات وما تضفيه هذه الملكية من حماية ووفرة في التمويل. لكن سرعان ما قام الموظفون المحليون بالدفع بأحقيتهم في تملك هذه المشروعات في عملية خصخصة ذاتية أتاحت فرصًا للتلاعب والفساد.

١- مرحلة البداية في الإصلاح

كان من مقومات مسيرة الإصلاح وفق الصيغة الجديدة التي ابتدعها دينغ، التركيز على النشاطات الاقتصادية خارج القطاع العام ومنحها أسباب النمو الاقتصادي وفرصه. أما المشروعات المملوكة للدولة فيُكتفى في شأنها بإجراءات «صيانة» تحافظ على استمرارية هذه المشروعات فحسب. وأطلق على هذه المسيرة شعار «الاشتراكية بخصائص صينية» على حد تعبير الزعيم دينغ. وكان ذلك إعلانًا عن بداية التحوّل الذي جعل الاقتصاد الصيني أحد أسرع الاقتصادات نموًا في العالم، والذي استند إلى استراتيجيا تنموية تتبنى إجراءات تدرجية في اتجاه اقتصاد السوق مع الحرص على الصفة الاشتراكية لهذا الاقتصاد ولو بالحدود الدنيا المتمثلة في إبقاء قاعدة من الملكية الاشتراكية المتراصفة مع اقتصاد السوق. وتقارن هذه المقاربة المتدرجة بالتجربة الروسية حيث اتخذ التحوّل إلى اقتصاد السوق سبيل «العلاج بالصدمة»، أي تنفيذ الخصخصة الفورية والنقل السريع لمنشآت القطاع العام وأصوله إلى ملكية القطاع الخاص.

أما الصين فعمدت إلى الاحتفاظ بالقطاع العام مع تكوين قطاع خاص موازٍ مصمم بحيث يكمّل النشاط الإنتاجي للقطاع العام، وبحيث يكون مستوعبًا الصدمات التي يتوقع أن تنشأ حين يشرع بعملية الخصخصة لمنشآت القطاع العام ذاته، وهي العملية التي يفضل المسؤولون الصينيون تسميتها « تشريك»، أي تحويل منشآت القطاع العام إلى شركات مساهمة يتم تداول أسهمها لاحقًا في سوق للأوراق المالية Corporatization، ويجري ذلك ضمن حرص الإصلاحيين على إبقاء جانب من ملكية القطاع العام مصونًا من تعديات الأسواق الخاصة، حتى إذا آن الأوان جرت خصخصة الشركات التي يملكها القطاع العام في إطار سوق ثبت نجاحها.

بقيت «الاشتراكية السوقية» تشكل الحدود الافتراضية للمدى الذي يمكن أن تذهب إليه الخصخصة في الصين. وهذه الحدود هي ملكية «المجتمع» لوسائل الإنتاج مع بقاء الدولة وكيلًا للمجتمع أو «جميع الشعب» في ممارسة حقوق هذه الملكية. وعلى المستوى العملي عبّر المسار الصيني في الخصخصة عن التزامه بتلك الحدود من خلال المحافظة على قطاع عام تملكه الدولة بموازاة قطاع خاص خارج ملكية الدولة، مستندًا في ذلك إلى حجج اقتصادية «علمية» تبرر هذه السياسة، وعلى أن يكون نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص ضمن تطوير سوق تعمل بكفاءة.

نتجت تلك التوجهات من فشل استراتيجيا سابقة ركزت على تطوير مشروعات الدولة من خلال منحها الاستقلال الإداري والمحاسبي في ظل إشراف الدولة، وضمن هيكلية تعتبر المشروع تحالفًا بين العاملين فيه، واعتبار العاملين فيه هم أصحاب القرار في ما يخص مصلحة المشروع، يمارسون استقلالًا في الإدارة ضمن توجهات الخطة الموحدة للدولة. لكن سرعان ما فشلت هذه المقاربة الإصلاحية التي اعتمدت الاستقلال الإداري للمشروعات مرتكزًا لعملية الإصلاح، لأنها لم تأخذ في الاعتبار عوامل التنافس في السوق، ولم تعتمد آلية الأسعار كي تتعرف إلى الندرة النسبية للسلع والخدمات.

أدى فشل الإصلاح المعتمد على منح مشروعات الدولة الاستقلال الإداري إلى قيام القيادة الصينية برئاسة دينغ تشياوبينغ بنقل الاهتمام من التركيز على القطاع العام في المدن إلى التركيز على القطاع الخاص في الأرياف. وكان أحد الإجراءات الرئيسة في هذا الاتجاه هو إطلاق العنان لأسلوب «التعاقد الأسري» حيث تقوم الأسر الريفية بإنتاج ما تشاء من المنتوجات ضمن الأنصبة (الكوتا) المتعاقد عليها. وفي خلال سنتين فقط كان نظام «المزرعة الأسرية» قد حل محل نظام الكوميونة (التعاونية) الذي كان ينظم أغلبية السكان في الأرياف.

اعتمادًا على هذا التوجه في الإصلاح تغيرت ملامح الاقتصاد الريفي تغيرًا جذريًا، وأخذت المشروعات في البلدات والقرى تزدهر، وتعبر عن تبني الصين استراتيجيا جديدة مختلفة عن الاستراتيجيا التي طبقت في الاتحاد السوفياتي

وأوروبا الشرقية التي ركزت على خصخصة المشروعات التي تملكها الدولة. فبدلًا من الانشغال بإجراءات خصخصة منشآت القطاع العام القائمة، ركزت سياسة الإصلاح في الصين على إقامة مشروعات جديدة متوجهة إلى السوق خارج القطاع العام، وجعل هذه المشروعات محركات رئيسة للنمو الاقتصادي. أطلق على هذه الاستراتيجيا الجديدة اسم «استراتيجية الإصلاح خارج النظام»، ومهدت لاستراتيجية الإصلاح التدريجي «داخل النظام».

كان أحد أهم إجراءات الإصلاح حل الجمعيات واللجان الشعبية في القطاع الزراعي لمصلحة نظام منزلي يعتمد على الزراعة، وبذلك تم بيع الموجودات التي كانت ذات مرة مُلكًا للّجان الشعبية إلى المزارعين بأسعار مخفّضة. وبموجب هذه الإجراءات تم توزيع أراضي «الكوميونات» التي كان يملكها المزارعون بصورة اشتراكية على الأسر الفردية، فتحولت إلى «أحواض» تملكها الأسر ويمنح فيها المزارعون «إجارة» الأرض، وتمارس الأسر عليها حقوق إجارة غير محدودة تتمتع فيها بدرجة عالية من الاستقلال الإداري والمرونة في الإنتاج والبيع بشرط الوفاء بمقادير (كوتا) معينة من الإنتاج تستحق للدولة.

كما أتيح للنظام الجديد الذي يعتمد على أرباب الأسر استكمال الشروط الضرورية للعمل بكفاءة، ومنها تطبيق تجربة احتفاظ المزارعين بالعائد الربحي بهدف منح الناشطين في القطاع الخاص من الاقتصاد الجديد إمكانية الحصول على عوامل الإنتاج من الأرض وقوة العمل ورأس المال، اللازمة لأغراض نجاح الإنتاج. وتحققت بذلك سقوف عالية من الإنتاج وحظيت الحكومة بحصة مرموقة منه. فوفقًا لنظام أطلق عليه «المسؤولية التعاقدية» (Contract Responsibility System)، جرى تنظيم المزارعين في وحدات عائلية تقوم بالتعاقد مع الدولة وتلتزم تزويد الحكومة بالحصة المتعاقد على تسليمها من المنتوجات بكميات وأسعار محددة. إلا أنه سمح للأسر بأن تبيع في السوق الحرة فائض المنتوجات الذي يفيض عن حصة الدولة. وأسس ذلك لـ «نظام التسعير ذي المسار الثنائي» (Dual-Track Pricing System)، فتزايد الإنتاج الكلي للزراعة بنسبة مذهلة بلغت 138 في المئة خلال الفترة 1978-1988.

صاحب تلك الزيادة غير العادية في الإنتاج ارتفاع غير مسبوق في معدل الادخار لدى أرباب الأسر قُدر بنسبة 23 في المئة من الدخل المتاح للإنفاق، الأمر الذي مكن المزارعين من زيادة احتياطياتهم النقدية، فاستخدموها لتمويل مشروعات جديدة من دون الحاجة إلى الاعتماد على قروض الدولة. وواجه المزارعون حديثو العهد باقتصاد السوق قيودًا قاسية على الائتمان المتاح لهم من النظام المصرفي الحكومي، ووجدوا أنفسهم مفتقرين إلى رأس المال الكافي لتمويل الاستثمار المطلوب لمزارعهم، فلجأوا إلى بناء احتياطيات نقدية من مدخراتهم. مع ذلك استمر اقتصاد الصين في النموّ بمعدل 9.9 في المئة سنويًا بين عامي 1978 و1996، مترافقًا مع ارتفاع في مستوى المعيشة للشعب الصيني.

مثلت تلك الزيادة الكبيرة في الادخار وتكوين رأس المال حجر الأساس لظهور المشروعات غير الحكومية وانتشارها، خصوصًا المشروعات في القرى والأرياف حيث أدى تراكم الثروة عند العائلات القروية إلى نشوء إنتاج صناعي غير زراعي، تزامن مع نشوء الأسواق في الضواحي والقرى والضيع. وخلال عامين من بدء الإصلاحات في الريف في عام 1978، توصلت الصين إلى الاكتفاء الذاتي في إنتاج الغذاء، وتضاعفت دخول المزارعين بما عاد بالفائدة على 800 مليون شخص، الأمر الذي جعل هذه الإصلاحات تلاقي قبولًا سياسيًا كبيرًا. واشتمل الإصلاح على تصميم معايير خاصة لتقويم نتائج التوجه نحو القطاع الخاص لتحقيق النموّ المطلوب في الإنتاجية والدخل في مقابل تضاؤل الاستثمار الحكومي، علمًا بأن الإصلاح لم يستتبع إجراءات عالية الكلفة أو معقدة بصورة تستلزم تدخلًا كبيرًا من الحكومة أو حجمًا كبيرًا من الاستثمار الحكومي.

في المناطق الحضرية، تبنت قيادة دينغ سياسات براغماتية مماثلة لتلك التي طبقت في الأرياف من حيث الاعتماد على المبادرات الاستثمارية للقطاع الخاص لتوفير فرص العمل والتعامل مع مشكلات البطالة التي خلفتها حقبة ماو تسي تونغ. ففي عام 1978، قام مجلس الدولة بالتصديق على تقرير صادر عن «هيئة الإدارة الصناعية والتجارية»، يسمح بفتح المجال لتطوير المشروعات الفردية. ونتيجة لذلك، تضاعف عدد الأفراد العاملين في مؤسسات القطاع

الخاص في المناطق الحضرية من 150 ألف شخص في عام 1978 إلى 316 ألفًا في عام 1979.

نفذت هذه الأشكال المبكرة من الإصلاح الزراعي وما تبعها من الإصلاحات في قطاع الصناعة، بموجب استراتيجيا وسياسات تبقي الدولة في موقع الموجه لمبادرات الإصلاح وفق منهجية تجريبية وبراغماتية تربط على مستوى التطبيق سيرورة التحوّل الاقتصادي بنجاحات بيّنة تُبرر السير نحو إصلاحات اقتصادية أكثر عمقًا وأبعد مدى. فهي كما سبقت الإشارة منهجية تتبع أساليب متدرجة وعملية تتجنب التغيير الجذري وما قد يستدعيه من توترات ومجابهات اجتماعية وسياسية.

2- الأطر المؤسسية لتطوير قطاع الأعمال الخاص

بدأت إعادة تقويم نظام الملكية في الصين باتجاه تطوير قطاع الأعمال الخاص رسميًا مع إعلان المؤتمر الثالث عشر للحزب الاشتراكي الصيني في عام 1978 نظرية «المرحلة الاشتراكية الأساسية». بناء على هذه النظرية، وجد المؤتمر أن «المنشآت الاقتصادية غير التابعة للدولة، لا تعتبر كثيرة، بل هي قليلة جدًا». لذلك جرى تعديل الدستور في نيسان/ أبريل 1988 بالنصّ الآتي: «تسمح الدولة لاقتصاد القطاع الخاص بأن يقوم ويتطور ضمن الحدود التي يرسمها القانون. إن اقتصاد القطاع الخاص مكمل للاقتصاد الاشتراكي العام، وعلى الدولة أن تقوم بحماية مصالح اقتصاد القطاع الخاص، في الوقت الذي تمارس فيه التوجيه، والإشراف، والرقابة على هذا القطاع». وفي الوقت الذي تم فيه التكامل بين الوضع القانوني والتشريعات الضريبية الجديدة لاقتصاد القطاع الخاص، بادر مجلس الدولة إلى إصدار تشريعات موقتة خاصة بضريبة الدخل على المشروعات الخاصة الصناعية والتجارية الموجودة في المدن والأرياف في جمهورية الصين الشعبية. ووفقًا للقانون المحدّث جرى تعريف المشروعات الخاصة بأنها المشروعات الفردية التي يوظف كل منها ثمانية عاملين على الأقل. بهذا المعيار، أي تحديد عدد الثمانية كحد أدنى، يجري تمييز المشروعات الخاصة من المشروعات الفردية. قام مكتب الإحصاءات الحكومي منذ عام 1988 بالفصل

بين المشروعات الخاصة والفردية في سجلات مجمعة ومجدولة. وإضافة إلى القانون الموقت لضريبة الدخل، قام مجلس الدولة بالمصادقة على تشريع خاص بالضريبة المفروضة على المشروعات، وبطرائق احتساب ضريبة الدخل، وبإدارة العمالة في المشروعات الخاصة، حيث تم وضع الإطار التشريعي الأساسي لهذه المشروعات في نهاية المرحلة الأولى.

حين قامت الحكومة بإرخاء قبضتها الاحتكارية التي كانت تفرضها على الصناعة في عام 1979 وسمحت للاقتصاد بنقلة صغيرة نحو تصنيع المنتوجات الاستهلاكية الخفيفة، سارعت المؤسسات الناشئة إلى الانتظام وفق أنماط متنوعة من الملكية المستندة إلى اقتصاد السوق. ومن هذه الأنماط مؤسسات جماعية، ومؤسسات خاصة، ومؤسسات استثمار أجنبي، وبعض المؤسسات أيضًا التي صُنفت رسميًا بأنها مؤسسات حكومية، نظرًا إلى حصولها على الدعم من الحكومات المحلية أو حكومات المحافظات

في الفترة ذاتها (1979–1980)، بدأت مراجعة الكثير من القرارات المتخذة في ظل قيادة ماوتسي تونغ. وتمثل أحد جوانب هذه المراجعة في صرف تعويضات للمالكين الرأسماليين الذين صودرت موجوداتهم في الخمسينيات وإبان حقبة الثورة الثقافية (1966–1976). وفي الوقت ذاته، أصدرت وزارة المالية وبنك الصين الشعبي تعليمات توجيهية تسمح لمشروعات الأعمال الفردية بالتقدم لطلب القروض ولتأدية الضرائب. وفي عام 1981، صادق «مجلس الدولة» على سياسة جديدة (سميت بعد ذلك بسياسة عام 1981)، تدعو لتنمية (جيتي جينجي Geti jingji) أو المشروعات الفردية. وعُرّفت المشروعات الفردية بأنها مشروعات صغيرة تنضوي إلى أعمال من قبيل الحرف والتوزيع والخدمات الغذائية والخدمات الاجتماعية والصيانة والنقل والعناية بالمنازل، بينما لم يسمح لهذه المشروعات بممارسة تجارة الجملة. وسمح للسكان في المناطق الحضرية، بمن فيهم البالغين العاطلين من العمل والمتقاعدين والعمال ذوي المهارات الخاصة، بالتقدم للحصول على رخص لإدارة مثل هذه المشروعات. وكانت الحكومة جاهزة على المستويات المختلفة، لتقديم الدعم إلى هذه المشروعات

عن طريق السماح لها بالحصول على المواد الخام وأمكنة التشغيل وغير ذلك من المرافق اللازمة، وبمنحها تخفيضات ضريبية بالقدر الملائم. وقد تنامى عدد هذه المشروعات مع تنامي عدد العاملين في القطاع الريفي الخاص.

سمحت سياسة عام 1981 للمشروعات الفردية بتوظيف مساعد أو اثنين لكل مشروع، وتوظيف خمسة متدربين في المشروعات التي تنطوي على الكثير من العمليات التقنية، لكن مشروعات كثيرة تجاوزت هذه الحدود. وعلى صعيد آخر، طرح حجم المشروعات الخاصة تساؤلات عن طبيعة العلاقة بين الموظف وصاحب العمل، التي اتصفت بالحساسية حيثما تعلق الأمر بقرارات التوسع في المشروع. وفي عام 1981، أعلنت الحكومة سياستها تجاه المشروعات التي قامت بالتوسع بتعيين أكثر من خمسة عاملين، وقضت هذه السياسة بالامتناع عن تشجيع هذه المشروعات أو الترويج لها إلا إذا كانت مهددة بالضمور والتراجع .. «not to encourage, not to publicize, and not to diminish».. وفي حين بدت هذه السياسة غامضة في ما يخص الشركات الكبرى في بدايات الثمانينيات، طرأ في ما بعد تحسن مستمر على تصميم السياسات بصورة تسمح بمزيد من الخصخصة، من قبيل السماح للحرف اليدوية باستخدام الأجهزة الميكانيكية، والترخيص لمشروعات النقل باستخدام السيارات. كما مُنحت المشروعات الخاصة الإذن بممارسة تجارة الجملة، وشحن السلع لمسافات طويلة، وسُمح للأفراد حتى ممن لهم سجلات أمنية بإدارة مشروعات في قطاع الأعمال. واستخدمت سياسة عام 1981 باعتبارها إرشادات عامة لتطوير المشروعات الخاصة.

في عام 1984، صادق مجلس الدولة على وثيقة سياسات خاصة بسكان الريف حددت بموجبها إجراءات التسجيل للمشروعات الفردية، ونطاق عمليات هذه المشروعات، ومتطلباتها القانونية، والمواقع المفضلة لها في القرى الصغيرة. كما أصدرت مجموعة واسعة من السياسات الداعمة لتنمية القطاع الخاص. وسمح للفلاحين بامتلاك الدراجات والتراكتورات وتشغيلها، متبعين بذلك أنظمة متعددة خاصة بشراء هذه المركبات لأغراض التنقل كما

في حالة المشروعات التي يديرها الفلاحون أو مجموعات منهم. ولجأت المديريات التجارية في المدن والأرياف إلى تحديد قواعد معينة للمشاركة في المشروعات الخاصة. وعمل القانون الموقت لضريبة الدخل الخاص بالمشروعات الصغيرة الصناعية والتجارية الموجودة في المدن والريف في جمهورية الصين الشعبية على إضافة هذه المشروعات الخاصة إلى النظام المالي للدولة. وبحلول عام 1985، وصل عدد الأفراد العاملين في القطاع الخاص المدني إلى 4.5 ملايين شخص. واستمر هذا الرقم في الارتفاع، ووصل إلى نحو 6.6 ملايين عامل في عام 1989، أي تضاعف 44 ضعفًا منذ عام 1978.

3- مرحلة إعادة التكيّف

في أيلول/ سبتمبر 1988، دعا الحزب الشيوعي الصيني إلى إجراءات لإعادة التكيف الاقتصادي (Readjustment) من أجل تهدئة التسارع المبالغ فيه الذي طرأ على الاقتصاد، إذ شهد النمو الاقتصادي تسارعًا كبيرًا منذ منتصف الثمانينيات، مدفوعًا باستثمارات كبرى في مشروعات البناء وبتوسع الطلب الاستهلاكي. نتيجة لذلك، واجهت الحكومة عجزًا ماليًا، بينما واجه المستهلكون سوقًا سيئة الأداء مصحوبة بالمضاربة وتضخم الأسعار وإنتاج سلع متدنية الجودة.

نظرًا إلى الارتباط الكبير بين هذه المشكلات واقتصاد القطاع الخاص، تضمن جزء من برنامج التصحيح الاقتصادي مراجعة للمشروعات الخاصة والفردية، وتم التعرف من خلال هذه المراجعة إلى خمس ممارسات خاطئة: الغش وسوء توثيق المعاملات التجارية والتهرب الضريبي والدخل المرتفع جدًا وسوء ميزات الرعاية الممنوحة للموظفين.

بناء على المراجعة المشار إليها، تزايد الضغط على أصحاب المشروعات الخاصة، فوُجّه إليهم اللوم لتسببهم بإحداث التضخم والقلاقل الاجتماعية مثل التظاهرات التي شهدتها أواخر الثمانينيات حين قامت قوات الأمن في بعض الأقاليم باعتقال بعض من أصحاب هذه المشروعات من دون دليل على علاقتهم

بتلك الحوادث. وفي بعض الولايات، انهار القطاع الخاص بين عشية وضحاها، بعد إلقاء بعض المسؤولين خطبات تدعو إلى مراجعة عمليات المشروعات الخاصة. عززت هذه التغيرات الخوف الذي صاحب التزايد في عدد المشروعات الخاصة؛ إذ سبق أن صنّف أصحاب هذه المشروعات في عداد الطفيليين وتدنت مكانتهم إلى قاع البنيان الاجتماعي في فترتي الخمسينيات والثورة الثقافية (1966-1976).

كان الشعور العام بين عامي 1988 و1989، أن إقامة المشروعات الخاصة مبادرة محفوفة بالمخاطر. لذلك انخفض عدد العاملين في القطاع الخاص من 6.59 إلى 6.48 ملايين خلال تلك الفترة. وشهد بعض الأقاليم تراجعًا أكبر من ذلك. ففي منطقة تيانجين مثلًا لم يزد عدد المشروعات الخاصة المسجلة على 660 مشروعًا. وكان هذا الرقم أقل بنسبة 72.8 في المئة من الرقم المناظر الذي سُجل في عام 1988، كما انخفض عدد العاملين في هذه المشروعات بنسبة 71.5 في المئة.

اتخذ الانخفاض في عدد المشروعات والعاملين في القطاع الخاص أشكالًا أربعة:

- تخلى بعض أصحاب المشروعات عن حقوق ملكيتهم، متخلين عن مشروعاتهم للحكومات المحلية كهدايا.

- قام بعضهم الآخر من أصحاب المشروعات بتغيير الملكية الاسمية من ملكية خاصة إلى ملكية جماعية بدفع رسوم إضافية إلى المؤسسات الحكومية.

- لجأ بعض أصحاب المشروعات إلى خفض عدد العاملين المسجلين في السجلات الرسمية إلى أقل من العدد الفعلي.

- قام بعض أصحاب هذه المشروعات بالتخلي عن رخص العمل متعمدين وأغلقوا مشروعاتهم. وانعكس التباطؤ العام في نموّ عدد العاملين في القطاع الخاص سلبًا على السياسات التصحيحية.

في المقابل، كان المنقذ للأداء التنموي هو المشروعات الريفية التي تُعد من المشروعات ذات «الملكية الجماعية»، لكن حكمها كان حكم المشروعات الخاصة كونها تعمل ضمن بيئة سوق بعيدة عن التخطيط الحكومي، وهي لا تتلقى دعمًا من الحكومة، بل يخضع استقلال موازناتها لضوابط مشددة. ونتيجة لذلك، كان سلوك هذه المشروعات مماثلًا لسلوك المنتجين الذين يتبعون قواعد السوق، وكان نشاطها من صميم اقتصاد السوق المعتمد على عوامل الجذب والطرد الحاكمة لولوج السوق أو الخروج منه. لذلك حققت هذه المشروعات معدلات مدهشة للنمو رافعة معدل الإنتاج بصورة متميزة من بين جميع المشروعات الناشئة في القطاع غير الحكومي. ففي الأعوام بين 1981 وحتى 1991 مثلًا، حقق الإنتاج في هذه المشروعات نموًا بمعدل سنوي بلغ 92 في المئة، وحققت الصادرات من هذا الإنتاج نموًا سنويًا بمعدل 66 في المئة، وأصبح قطاع المشروعات الريفية القروية ثاني أكبر قطاع في الاقتصاد الصيني. وقد تمكن هذا القطاع على سبيل المثال، من إنتاج ما نسبته 33 في المئة من الفحم، و49 في المئة من المنتوجات المعلبة، و50 في المئة من المراوح الكهربائية. كما شكل إنتاج المشروعات الريفية القروية ثلاثة أرباع المنتوجات الريفية الصناعية ضمن القطاع الريفي، وأكثر من ربع الإنتاج الوطني بمجمله.

من الواضح أن النمو الاقتصادي المدهش في الصين في الفترة بين عامي 1978 و1993 نتج بصورة أساسية عن نشاط القطاع غير الحكومي. ففي عام 1978، كانت نسبة الإنتاج الصناعي الوطني للمؤسسات التي تملكها الحكومة 78 في المئة. وبحلول عام 1993، انخفضت هذه النسبة إلى 43 في المئة، بينما ارتفعت مساهمة المنشآت غير الحكومية في الإنتاج الصناعي إلى 57 في المئة. وفي ما يخص العمالة، تناقصت حصة مشاركة المنشآت الحكومية في العمالة من 75 في المئة إلى أقل من 60 في المئة بين عامي 1978 و1993. وبذلك تكون الصين قد نجحت في إيجاد قطاع اقتصادي مرن يتجه فيه القطاع الحكومي إلى التضاؤل، وتمكنت في الوقت ذاته من تحقيق نمو اقتصادي بمعدل سنوي بلغ 10 في المئة خلال تلك الحقبة، كما أنجزت زيادة غير

مسبوقة في حجم التجارة الخارجية، إذ ارتفع حجم الصادرات كنسبة من الناتج الوطني الخام من 5 في المئة تقريبًا في عام 1978، إلى نحو 20 في المئة في عام 1991. وعلى الرغم من كل ذلك، بقي القطاع الحكومي ضخمًا ومشكلًا عبئًا مستمرًا على الدولة.

4- «صنع في الصين» - مرحلة التنمية المتسارعة

أذّن الفاتح من عام 1992 ببداية المرحلة الثانية من الإصلاح، بعد أسابيع من انهيار الاتحاد السوفياتي واستقالة ميخائيل غورباتشوف. حينها، قرر دينغ (88 عامًا) أن يذهب في إجازة إلى إقليم شينزيهن (Shenzhen) الذي كان يشهد نموًّا اقتصاديًا متسارعًا منذ تدشينه أول إقليم في تجربة «الأقاليم الاقتصادية الخاصة»، وموطن أول سوق للأوراق المالية. أطلق دينغ على رحلته هذه صفة «رحلة الجنوب» تذكيرًا بالرحلات الأيديولوجية للزعيم ماو تسي تونغ. في أثناء هذه الرحلة، ألقى دينغ خطبات جماهيرية متعاقبة محورها فكرة واحدة: «من دون الإصلاح العاجل المحقق للتنمية، فإن مآل الحزب الشيوعي هو الضياع والاندثار». واتهم دينغ أعداء الإصلاح بأنهم كالنساء الصينيات في أزمنة غابرة، يقيدن أقدامهن ويحشرنها في اللفائف لإبقائها ضامرة كأقدام الأطفال. «صحيح أن الإصلاح ربما يُلحق بالقيم الشيوعية بعض 'التلوّث الروحي'، كما أن فتح النوافذ للهواء الطلق ربما يصحبه تسرّب بعض الذباب». لكن زيارة دينغ هذه عبرت عن تصميمه على ضرورة فتح النوافذ على الرغم من تسرب بعض الذباب.

خلال جولته الجنوبية هذه، أصدر دينغ تعليماته إلى الحكومة بالتأكيد على التنمية الاقتصادية باعتبارها أساسًا لأجندته السياسية، بدلًا من الاستمرار في الجدل العقيم عما إذا كانت التوجهات التقدمية للصين شيوعية أم رأسمالية! وبهذا التصميم على التعجيل بالإصلاح، مهّد دينغ للأمين العام الجديد للحزب الشيوعي جيانغ زيمين متابعة هذه السياسة، وأتاح له فرصة القيام بالتحوّل عن الهدف الذي أقرّه مؤتمر الحزب الشيوعي الحادي عشر في عام 1978، وهو «بناء اقتصاد اشتراكي يخطط الإنتاج»، إلى الهدف الجديد الذي تحدد في مؤتمر الحزب الرابع عشر في عام 1993، وهو «بناء اقتصاد السوق

الاشتراكي». يفهم من عبارة «اقتصاد السوق الاشتراكي» من الناحية النظرية أنها ترمي إلى إيجاد بيئة تشجع على تنمية اقتصادات القطاع الخاص. لذلك، أصدرت الحكومة المركزية مقترحات لتشجيع تنمية المؤسسات الفردية والخاصة، وأدى ذلك إلى ظهور بيئة أكثر مواتاة للمشروعات الخاصة في ما يخص عدد العاملين المرخص به وإجراءات التسجيل ونطاق العمل وأسلوب الإدارة وحجم رأس المال المسجل. ومع المتابعة الحثيثة لهذه السياسة، أصدر كثير من الحكومات المحلية تعليمات من شأنها تشجيع التنمية في اقتصاد القطاع الخاص. وفي هذا السياق، على سبيل المثال، صرح زيمين: «إننا نسمح بالمشروعات الفردية الخاصة والمشروعات الأجنبية ونشجع على تنميتها، ونسعى إلى استخدامها بفاعلية بما يجعلها مكملًا لاقتصادنا الوطني. ومن الواجب أن يستمر العمل بهذا المبدأ في الأمد البعيد من دون تغيير. لكن علينا أن ندرك، في الوقت ذاته، أن على الرغم من أن القطاع الخارج عن الملكية العامة جانب مهم من اقتصادنا الوطني وقطب مهم من أقطاب تنميته، فإنه يبقى قطاعًا مكملًا فحسب، ويبقى قطاع الملكية العامة، المتضمن المشروعات التي تملكها الدولة ومشروعات الملكية الجماعية هو الجانب الرئيس والمسيطر في اقتصاد الصين.

حتى تلك الآونة، كانت عملية الإصلاح متركزة في أقاليم الجنوب. لكنها ما لبثت منذ ذلك الحين أن أخذت في الانتشار إلى الأقاليم الداخلية، فوصلت إلى شنغهاي وإلى دلتا نهر يانجزي (Yangzi)، وهي الأقاليم التي تعتبر تقليديًا المركز المحرّك للقوة الاقتصادية. وكان من مؤشرات النموّ الاقتصادي المتسارع الزيادة الكبيرة في عدد العاملين في القطاع الخاص خلال الفترة 1992-1996، إذ كان العدد الإجمالي للعاملين في المشروعات الخاصة في المناطق الحضرية والمشروعات الفردية 8.38 ملايين شخص في عام 1992، ثم تضاعف بعدها بنحو ثلاثة أضعاف ليصل إلى 23.29 مليونًا في عام 1996.

5- الإصلاح والخصخصة في الأقاليم

طرأت تغييرات كبيرة على السياسة الخاصة بالأقاليم كان لها تأثير كبير في تقدم عملية الخصخصة في الصين. ففي مرحلة البداية (1978-1988)، عمل

إقليم لياونينغ (Liaoning) على زيادة عدد العاملين من القطاع الخاص في مناطقها الحضرية بمقدار 381 ضعفًا، فازداد العدد من 1000 عامل في عام 1978 إلى 382.000 عامل في عام 1988. أما في إقليم شنغهاي فقد تضاعف العدد بنحو أربع مرات فقط - من 13.000 عامل إلى 55.000 عامل خلال الفترة الزمنية ذاتها. وللمقارنة، شهد إقليم جيانغسو (Jiangsu) بين عامي 1988 و1991 أكبر انخفاض في حجم العمالة في القطاع الخاص، حيث انخفض عدد العاملين بنسبة 39 في المئة. وخلال هذه الفترة، كان إقليم بيجين (Beijing) الوحيد الذي شهد مضاعفة في حجم العمالة في القطاع الخاص في المناطق الحضرية، بينما لم تسجل إلا زيادات ضئيلة في العمالة في محافظات أخرى. لكن عادت العمالة في القطاع الخاص فاستعادت وتيرة نموها في المناطق الحضرية بين عامي 1991 و1996.

تسارعت وتيرة التحوّل نحو الخصخصة في المراحل الأولى، نظرًا إلى أن البداية انطلقت من الحجم الضئيل للقطاع الخاص الذي لم يتجاوز عدد العمال فيه 150 ألفًا في المناطق الحضرية، شكلوا نسبة ضئيلة من مجموع العمالة في هذه المناطق. لكن بعد مرور 10 أعوام، ارتفع هذا العدد إلى نحو 6 ملايين عامل، وبلغت نسبتهم زهاء 4 في المئة من مجموع العمالة في المناطق الحضرية.

وفي المرحلة الثانية، طرأت تغيّرات في اتجاه التباطؤ فرضتها السياسة في تلك المرحلة، فتراجعت حينها وتيرة الخصخصة في معظم المحافظات، لكنها عادت واستأنفت التقدم واستعادت تسارعها بعد عام 1991. وبحلول عام 1996، كان أكثر من 12 في المئة من العمالة في المناطق الحضرية من العاملين في القطاع الخاص، وبلغ عددهم حينئذ نحو 24 مليونًا.

6- إصلاح مشروعات الدولة

تأخرت الإصلاحات التي تمس المشروعات المملوكة للدولة (SOEs) تاريخيًا عن الإصلاحات الاقتصادية الأخرى في الصين، وذلك بالنظر إلى أن أهميتها للاقتصاد استدعت مقاربة حذرة وتدريجية للإصلاح في هذه المشروعات. فقبل

منتصف التسعينيات في القرن المنصرم، ركزت وسائل الإصلاح في مشروعات الدولة على توفير الحوافز لحسن الإداء، وعلى منح هذه المشروعات الاستقلال الإداري والمحاسبي في ظل إشراف الدولة، وضمن هيكلية تعتبر المشروع تحالفًا بين العاملين فيه، واعتبار العاملين فيه أصحاب القرار في ما يخص مصلحة المشروع، يمارسون استقلالًا في الإدارة ضمن توجهات الخطة الموحدة للدولة.

لكن ما لبثت هذه المقاربة الإصلاحية التي اعتمدت الاستقلال الإداري للمشروعات مرتكزًا لعملية الإصلاح أن فشلت لأنها لم تأخذ في الاعتبار عوامل التنافس في السوق، ولا اعتمدت آلية الأسعار كي تتعرف إلى الندرة النسبية للسلع والخدمات. كذلك، كان نطاق التدابير الإصلاحية محدودًا، ولم يشمل إجراء تعديلات في حكمانية الشركات (نسق الحكم في الشركات) أو إعادة هيكلة أعمالها. ونتيجة لذلك، بقيت الشركات المملوكة للدولة من دون تغيير جوهري في هيكليتها أو ملكيتها.

لكن، مع إطلاق سياسة السوق الاشتراكي في عام 1992 واعتماد «السوق» أول مرة وبصورة رسمية آلية رئيسة للتحكّم بالنشاط الاقتصادي، برزت على أجندة الإصلاح ضرورة تحوّل المشروعات المملوكة للدولة من منشآت إنتاجية تديرها الدولة إلى كيانات اقتصادية يتسق نشاطها مع اقتصاد السوق حتى لو احتفظت الدولة بملكيتها كليًا أو جزئيًا. كما أشير في غير مكان من هذه الدراسة، اشتمل الأنموذج الصيني في تطوير اقتصاد السوق على تشجيع القطاع الخاص على المبادرة بالمشروعات الإنتاجية الجديدة، جنبًا إلى جنب مع احتفاظ الدولة بملكية بعض المشروعات، على أن تخضع للمنافسة في السوق، وفي حال فشلها لا يعود ثمة ما يحول دون تركها تندثر.

تأخر إدخال الخصخصة على مشروعات الدولة بتأثير اعتبارات عقائدية (أيديولوجية) وأخرى عملية. ففي ما يخص الاعتبارات العقائدية، انطوى مصطلح «الخصخصة» على حساسية أيديولوجية عند قادة الصين، فهو يمثل تحديًا لجوهر فكرة الاشتراكية. وعبر عن هذه الحساسية نائب رئيس الوزراء لي لانكينغ (Li Lanqing) حين صرح في إحدى المناسبات: «لن تسير الصين

في خيار الخصخصة أبدًا، على الرغم من دعمها عملية تنمية اقتصادات القطاع الخاص». ربما يعتبر هذا التصريح مجرد تلميح إلى الموقف الحذر الذي كانت القيادة العليا في الصين تتخذه تجاه الخصخصة، إذ إن الإصلاح والنمو الاقتصادي في الصين، وكذلك تنمية اقتصادات القطاع الخاص واقتصادات المؤسسات الحكومية في آنٍ، هي عمليات مترابطة. ذلك لأن تنافسية القطاع الخاص وقدرته على الاستجابة لظروف السوق السريعة التغير، تفرض تغييرًا مقابلًا في أداء القطاع العام. من جهة أخرى، من المحتمل أن ينتج من الإصلاح في المؤسسات والمنشآت الحكومية استغناءٌ عن العمال بما يضيف أعدادًا كبيرة إلى العاطلين عن العمل، لكنه يشجع بذلك على التوسع المتزايد لاقتصادات القطاع الخاص. وكان هذا متسقًا مع الهدف النهائي لرئيس الوزراء لي لانكينغ الذي عمل على خطة لاستكمال الإصلاحات في المشروعات الحكومية خلال ثلاث سنوات، نتج منها تسريح عدد كبير من العمال (3.5 مليون عامل في عام 1998)، وذلك على الرغم من تباطؤ هذه الإصلاحات بسبب التراجع الاقتصادي في شرق وجنوب شرق آسيا الذي بدأ في خريف عام 1997. لكن القيادة الصينية رأت أن الوسيلة الوحيدة لتخفيف المعاناة الناتجة من الإصلاح في مؤسسات الدولة ولاستيعاب الأعداد المُتعطلة من العمل هي المزيد من التوسع في القطاع الخاص.

أما الاعتبارات العملية فتمثلت في حرص مديري المنشآت الحكومية على مناصبهم، وفي التخوّف من أن تؤدي إعادة الهيكلة في المنشآت المخصخصة إلى تسريح أعداد كبيرة من العاملين فيها.

على الرغم من ذلك، شهدت الصين منذ منتصف التسعينيات عمليات متسارعة في خصخصة منشآت الدولة، إذ انخفض عدد هذه المنشآت من نحو 120 ألف منشأة في عام 1996 إلى 34 ألفًا في عام 2003 ثم إلى 25 ألفًا في عام 2006. وبينما كانت منشآت الدولة مسؤولة عن 78 في المئة من الإنتاج الصناعي في عام 1978، قدرت نسبة مساهمتها في هذا الإنتاج في عام 2004، بحوالى 30 في المئة.

الجدول (4-1)
تطور نسبة العمالة في شركات الدولة
إلى إجمالي العمالة في المناطق الحضرية

عام	نسبة العمالة في منشآت الدولة إلى إجمالي العمالة في المناطق الحضارية (نسبة مئوية)
1994	60.9
1998	43.8
2002	28.9
2006	22.7

المصدر: «State Owned Enterprises in China: Reviewing the Evidence,» (Occasional Paper, OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets, 26 January 2009).

في السنوات الأولى من الألفية الجديدة، انخفضت نسبة منشآت الدولة في مجموع المنشآت الصناعية إلى أقل من 15 في المئة. ويعود الانخفاض في هذه النسبة بمقادير متساوية تقريبًا إلى خصخصة قسم كبير من مشروعات الدولة من جهة، وإلى مبادرات القطاع الخاص في تأسيس المشروعات الجديدة من جهة أخرى.

سعت حكومة الصين بادئ ذي بدء إلى التقريب بين المنشآت المملوكة للدولة والمدار الذي يشكله اقتصاد السوق، من دون التدخل في ملكية هذه المنشآت أو الاقتراب من خصخصتها. فعملت على استحداث إطار تشريعي شامل يهدف إلى تحويل المؤسسات التي تديرها الدولة إلى مجرد مؤسسات تملكها الدولة، بحيث تفصل بذلك بين ملكية الحكومة لمؤسسة ما عن إدارتها. وتأكيدًا على هذه السياسة أعلنت اللجنة المركزية للحزب الشيوعي الصيني في عام 1984 «القرار في شأن إصلاح البنيان الاقتصادي» الذي ينصّ على: «منذ الآن، على دوائر الحكومة من مختلف المستويات أن تتجنب، من حيث المبدأ، القيام بإدارة المشروعات أو تسييرها بصورة مباشرة». وكان هذا القرار مؤشرًا إلى اعتراف الحكومة بأن لكل «مشروع» شخصية اعتبارية منفصلة عن الدائرة الحكومية المسؤولة عنه.

بهدف الفصل بين الدولة والمنشآت الإنتاجية المملوكة لها، وتوفير الفرص والحوافز لهذه المنشآت، نُظمت «عقود المسؤولية» وطُبّقت على جميع مستويات سلسلة الإنتاج وسلسلة التوزيع الخاصة بالمنشأة، حيث تنظم هذه العقود توزيع المسؤولية بين الدولة والمشروعات، وبين السلطات المركزية والسلطات المحلية، وفي ما بين مستويات مختلفة ضمن الجهات المحلية ذاتها، وكذلك بين إدارات المشروعات والعاملين فيها.

على الرغم من القانون الجديد الذي سُنّ للحدّ من تدخل الوزارات في شؤون المؤسسات التابعة لها، بقيت سيطرة الوزارات على المؤسسات في واقع الأمر مستمرة. والأسوأ من ذلك، وتحديدًا بسبب اللامركزية، لم تقتصر السيطرة المفروضة على تلك الصادرة عن سلطة واحدة، بل شملت أنواعًا من السيطرة الناشئة عن سلطات متعددة يعمل كل منها ضد مصلحة المؤسسة بوحي مصلحتها الخاصة الضيقة، مستخدمة أساليب ابتزاز أتقنتها في أزمنة غابرة. وفي حالات كثيرة، كان يحدث أن يكون لهيئات عدة في الإدارة العامة، بعضها في المستوى الوطني وبعضها في المستوى المحلي، حصة استثمارية في مشروع ما، فتتزاحم من أجل فرض السيطرة على المشروع، الأمر الذي كان يوقع المشروع ضحية تجاذبات في النزاع من أجل السيطرة، منها التجاذبات الأفقية بين الوكالات في المستوى المحلي، ومنها العمودية بين الوكالات في المستوى المحلي والوكالات المزاحمة في المستوى الوطني.

ساهم فصل المنشأة عن الدولة في وقوع المنشأة فريسة لأشكال متنوعة من السلوك العدائي غير المنضبط. من ذلك التطرف في إخضاعها لضرائب مرتفعة ولرسوم وأتاوات مُريبة، حتى في حالة عدم تحقيق المنشأة لفائض من الدخل واعتمادها المستمر، كي تتجنب الإفلاس، على الاقتراض قصير الأمد. ساهم أسلوب فرض الضرائب بتعسف ومبالغة في إحداث التباس بين المنشآت غير الكفؤة موضوعيًا، والمؤسسات الكفؤة التي مع ذلك تواجه صعوبات بسبب الضرائب المبالغ فيها. وفي هذه الظروف التي تلتبس فيها المعلومات وتتشوه الوقائع، يسود السلوك الساعي إلى المنفعة الريعية الناشئة عن ذلك وتصعب

مكافحته وإخضاعه للمساءلة والمحاسبة. «فمع إخراج الدولة من الصورة، كانت وسائل الرقابة والسيطرة المعمول بها في العهد السابق على الخصخصة تختفي ولا يجري تعويضها بوسائل جديدة».

شرعت الحكومة في إعطاء الأولوية للإصلاح في المشروعات المملوكة للدولة منذ منتصف التسعينيات، وكان التركيز على تحسين الكفاءة. ففي هذه الحقبة، أخذ السياسيون يدركون الحاجة الملحة إلى إصلاح هذه المشروعات بتأثير الأداء المالي السيئ الحاصل فيها. فعلى الرغم من بعض التحسّن في الكفاءة، كانت ربحية هذه الشركات في الثمانينيات وبداية التسعينيات قد أخذت في التراجع. زادت نسبة حصة شركات الدولة في عجز المالية العامة على 43 في المئة، بل تشير بعض التقديرات إلى أن هذه النسبة بلغت نحو 75 في المئة، على الرغم من سياسات وإجراءات الإصلاح التي اتخذت منذ الثمانينيات بهدف تطوير مشروعات الدولة، ومن ضمنها تنظيم التعاقد، ووضع قانون جديد للشركات، وتمويل الديون المعدومة. لكن استمرت الصعوبات المالية بالتفاقم وتم تسريح مزيد من العمال. ففي عام 1997، لحقت الخسائر بأكثر من ثلث المشروعات الحكومية الكبيرة والمتوسطة الحجم (لحقت الخسائر بما يقارب 7 آلاف مشروع من أصل 22 ألف مشروع حكومي). ويفسر هذا الانخفاض في الربحية إلى حد كبير بتدهور بيئة الأعمال، واشتداد المنافسة مع الشركات الخاصة والأجنبية، كما يفسر بتدني الأسعار الناجم عن فوائض كبيرة في المنتوجات المعروضة نتيجة الاستثمارات المنجزة خلال الفترة 1992-1994. وهذه الأوضاع هي التي جعلت الحكومة الصينية تشرع في التعامل الإيجابي مع الخصخصة كسياسة لمعالجة مشكلات هذه الشركات.

7- أساليب الخصخصة في الصين

لجأت الحكومة الصينية في خصخصة المنشآت الحكومية إلى أساليب عدة، منها بيع أسهم الملكية في هذه المنشآت في الأسواق المالية التي أنشئت في أوائل التسعينيات. وشهدت هذه الأسواق في البداية ازدهارًا كبيرًا، سرعان ما

تبعه ركود طويل ناجم عن احتفاظ الحكومة بنسبة عالية من الأسهم في المنشآت المخصخصة.

كان من أساليب الخصخصة أيضًا بيع الأسهم إلى مديري المنشآت المقرر خصخصتها. وفي تقدير إحصاءات مؤسسة التمويل الدولية (IFC)، ازدادت نسبة الأسهم المملوكة من المديرين من داخل الجهاز الحكومي من 5 في المئة من مجموع أسهم الشركات المخصخصة في عام 1996 إلى 32 في المئة في عام 2002.

انتهجت سياسة الخصخصة في الصين مبدأ «التمسك بالشركات الكبيرة والتخلي عن الصغيرة»، فبقيت مساهمة الحكومة عالية في الصناعات التي اعتبرت استراتيجية، ومنها الطاقة والنقل والسلع الأساسية. كما جرى التركيز على تنشيط الشركات الكبيرة المملوكة للدولة، والتعامل معها كأولوية من خلال شراء ديونها، أما الشركات الصغيرة فتباع أو يسمح للفاشل منها بالإفلاس. ونُفذت إعادة هيكلة الشركات جنبًا إلى جنب مع إعادة الهيكلة المالية للبنوك التجارية المملوكة للدولة (SOCBs). وأنشئت أربع شركات لإدارة الأصول (AMCs) مهمتها التعامل مع الديون المعدومة والمستحقة لهذه البنوك على الشركات المملوكة للدولة. وفي عام 1999، أخذت شركات إدارة الأصول هذه مسؤولية ما قيمته 1394 مليار يوان من الديون في 580 شركة كبيرة مملوكة للدولة، وتم تبديل مجموع هذه الديون بقيمة 404 مليارات يوان من الأسهم. وفي نهاية عام 2001، تم تحويل 4000 شركة من أصل 6599 من الخسارة إلى الربح.

يتوقع بعض المحللين أن تحتفظ الحكومة بسيطرتها على أكبر 100 شركة في الاقتصاد، وأن تستمر مع ذلك وتيرة النموّ في حصة الملكية الخاصة في الاقتصاد ضمن نطاق يتراوح من 40 إلى 60 في المئة من صافي الناتج الوطني. وشهدت المشروعات المملوكة للدولة إصلاحات في الحكمانية (نسق الحكم) المطبق فيها، أهمها:

- تحديث النظم المؤسسية: أنشئ نظام ملكية حديث للشركات إضافة إلى

إجراءات إعادة الهيكلة، بتعديل نظام الإدارة الداخلية والعلاقة بين الحكومة والشركات المملوكة للدولة من خلال توضيح حقوق الملكية، وتحديد الحقوق والمسؤوليات، والفصل بين البيروقراطية التجارية والإدارة العلمية.

- **التحويل إلى شركات مساهمة:** شرّع نظام حديث للمؤسسات لتحويل الشركات المملوكة للدولة إلى شركات مساهمة.

- **إصلاح نظام الإشراف الحكومي:** جرى تطوير أنظمة الشركات المملوكة للدولة إلى أشكال أكثر وضوحًا وشفافية بعدما كانت غامضة ومتداخلة مع الأنظمة المتعلقة بالوحدات المؤسسية الأخرى التي تسيطر عليها الأجهزة الحكومية.

- **إصلاح الشركات الكبرى المملوكة للدولة:** احتفظت الحكومة بسيطرتها على عدد من القطاعات التي اعتبرتها حيوية. وانتهج الحزب ترتيب الشركات وفقًا لأهميتها لتحديد الأولويات بين إبقاء السلطة وسيطرة الحكومة الاشتراكية على الاقتصاد كله من جهة، وتشجيع تطوير نظام السوق من جهة أخرى.

8- استراتيجيا «التطور العضوي» - خلاصة التجربة الصينية

بعد نجاح الإصلاح التدريجي في الزراعة، بدأت الحكومة الصينية في تطبيقه في القطاعات الأخرى خارج القطاع العام. وترافق ذلك مع الانفتاح الاقتصادي على العالم الخارجي الذي فسح المجال لإقامة مشروعات مشتركة مع الاستثمار الأجنبي في الأقاليم الساحلية. وسرعان ما غدت هذه المشروعات القوة الرئيسة في دفع عجلة النموّ الاقتصادي الصيني. وتبنت الصين استراتيجيا تطوير نشاطات القطاع الخاص بالوسائل الثلاثة الآتية:

- **تشجيع إقامة المشروعات الخاصة:** واجه تشجيع الاستثمار في المشروعات الخاصة مهمة تغيير الثقافة العقائدية السائدة التي ترى أن مهمة الحزب الشيوعي هي القضاء على الرأسمالية عن طريق إقامة مشروعات مملوكة

للدولة. ولم يبدأ التحرر الحقيقي من هذه الثقافة إلا بإقرار التشريع الخاص بالتعاقد مع الأسر الريفية لإنتاج مقادير من المنتوجات ضمن «كوتا» تحددها شروط التعاقد، كما سبق بيانه. فكان ذلك منطلقًا لنشوء المشروعات الإنتاجية الخاصة في البلدات والقرى الريفية وتكاثرها بأعداد متزايدة. وفي خلال عشر سنوات بين عامي 1979 و1988 بلغ عدد الفلاحين العاملين في المشروعات الصناعية والتجارية في البلدات والقرى 100 مليون عامل. وسرعان ما ثبت نجاح هذه المشروعات وحقق الإنتاج الصناعي منها في الثمانينيات معدلات نمو بلغت ضعفي المعدلات المحققة في المشروعات المناظرة في القطاع العام. وفي منتصف الثمانينيات، شغل قطاع الأعمال الخاص مكانة مرموقة في الإنتاج الصناعي بلغت أكثر من ثلث هذا الإنتاج. ولما كان هذا النمو معتمدًا على قوى السوق، فقد لازمه بالضرورة نمو الأسواق وتصاعد دورها في تخصيص الموارد الاقتصادية.

- الانفتاح على العالم الخارجي وإنجاز تكامل بعض مناطق الصين في السوق العالمية: لجأت حكومة الصين إلى مقاربة متدرجة في الانفتاح على العالم الخارجي، بتوجيه مناطق معينة تتوافر فيها شروط ملائمة نحو الاندماج في السوق العالمية وتطوير قدراتها على المنافسة في هذه السوق. وعلى هذا الأساس، تم في عام 1979 اتخاذ سياسات وإجراءات مرنة في مقاطعتي غوانجدونغ (Guandong) وفوجيان (Fujian)، القريبتين جغرافيًا من هونغ كونغ، لتوثيق الصلات الاقتصادية بين كل من المقاطعتين ومدينة هونغ كونغ.

في عام 1980 جرى إنشاء أربعة مناطق اقتصادية خاصة هي شينزن (Shenzen) وزوهاي (Zhuhai) وشانتو (Shantou) وتزيامن (Xiamen) منفتحة اقتصاديًا على العالم الخارجي. وفي عام 1985، طبق مثل هذا الانفتاح على أربع عشرة من المدن والموانئ الساحلية، وبذلك تكوّن بالتدريج حزام حدودي عريض منفتح على العالم الخارجي شاملًا السواحل البحرية وضفاف نهر يانغتزي (Yangtze). وساهمت هذه المناطق الساحلية في نمو الصادرات الصينية من جهة، وفي استقبال رؤوس الأموال والتكنولوجيا الأجنبية من جهة أخرى.

وتزايد اعتماد الاقتصاد الصيني على التجارة الخارجية بدرجة كبيرة يظهرها الجدول أدناه.

الجدول (4-2)

مسيرة انفتاح الاقتصاد الصيني (نسب مئوية)

	1978	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014
مجموع الصادرات والواردات	9.9	24.2	31.9	38.4	39.4	59.5	43.6	41.5
الواردات	5.2	14.7	14.8	-	-	-	14.3	-
الصادرات	4.7	9.5	17.1	-	-	-	29.3	-

المصدر: للفترة 1978-1990: Jinglian Wu, *Understanding and Interpreting Chinese Economic Reform* (Mason, Ohio: Thomson/South-Western, 2005), p. 67.

وللفترة 1995-2014: World Bank Database.

في المراحل الأولى من الانفتاح المذكور، كانت رؤوس الأموال الأجنبية الداخلة إلى الصين قروضًا أكثر مما كانت استثمارات مباشرة. لكن الاستثمارات الأجنبية المباشرة ازدادت بسرعة في التسعينيات حتى شكلت النسبة الكبرى من رؤوس الأموال الأجنبية. وبينما كان الاستثمار الأجنبي المباشر في سنوات الإصلاح المبكرة 1979-1985 في حدود 7.4 مليارات دولار أميركي، ارتفع خلال السنوات 1986-1991 إلى نحو 19 مليار دولار. وحديثًا، بلغ تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الصين خلال 24 شهرًا منتهية بمنتصف عام 2015 مبلغ 122.4 مليار دولار أو ما يقارب 10 في المئة من تدفق الاستثمار المباشر في العالم كله[5].

كان الانفتاح على العالم الخارجي عاملًا مهمًا في نجاح الإصلاح الاقتصادي الداخلي. وساعدت المشاركة في التنافس في السوق الدولية

(5) Financial Times Cross Border Investment Monitor: <fdimarkets.com>.

مديري الأعمال الصينيين على فهم طبيعة النشاط في هذه السوق وحفّزتهم على الاستعجال في تطوير الجودة في المنتوجات الصينية وخفض تكاليف إنتاجها وتحسين أساليب العمل والإدارة بوجه عام. كما أدت المشاركة في الأسواق التنافسية للمستوردات والصادرات إلى تقريب هيكل الأسعار في الصين من المستويات العالمية.

- **تنفيذ الإصلاح في الأقاليم الداخلية اقتداءً بالمناطق التجريبية**: لما كان تنفيذ الإصلاح القائم على تطوير السوق في جميع أقاليم البلاد في وقت واحد متعذرًا، كانت إقامة المناطق التجريبية في الأقاليم الساحلية خطوة إيجابية لتسهيل تلك العملية. وطبقت في هذه المناطق المقاربة المزدوجة للإصلاح، وهي إنشاء المشروعات الخاصة من جهة، والانفتاح على السوق الدولية من جهة أخرى، وأدى نجاح هذه التجارب والقدوة التي مثلتها إلى حفز عملية الإصلاح في الأقاليم الداخلية.

أدى انتشار الإصلاح في الأقاليم الداخلية إلى تحسين مستويات المعيشة لسكان هذه الأقاليم بدرجة كبيرة. وفي عام 1984، عبّر دينغ تشياوبينغ عن أهمية نجاح المناطق الاقتصادية الخاصة في تشجيع انفتاح مدن أخرى على العالم الخارجي بالقول: «لسنا في وضع يمكننا من النجاح في سياسة مباشرة لرفع الأجور وزيادة الاستهلاك على مستوى الوطن. لكن النجاح في تطوير المناطق الساحلية يمثل القدوة التي ستقود في نهاية المطاف إلى الزيادة المنشودة في الدخل ومستوى الاستهلاك. هذا ما تمليه قوانين التطور».

بعد ذلك بعشرة أعوام، في أوائل التسعينيات من القرن الماضي كان قد نشأ اقتصاد حيوي وسوق ابتدائية في المناطق الساحلية بين شبه جزيرة لياودونغ (Liaodong) وإقليم غوانغشي (Guangxi). وما لبث أثر ذلك أن ظهر في تشجيع قوى السوق لأن تنتشر وتعم الأقاليم الداخلية في كل اتجاه. وهكذا، أمكن للإصلاح التدريجي على مدى عقد من الزمن أن يحدث تسارعًا في النمو الاقتصادي بلغ معدلًا سنويًا مقداره 14.6 في المئة بين عامي 1978 و1990، مصحوبًا بنمو في معدل دخل الفرد مقداره 13.1 في المئة سنويًا.

رابعًا: إصلاح مشروعات الدولة في الدول العابرة إلى اقتصاد السوق[6]

1- الإصلاح بالصدمة في مقابل الإصلاح بالتدرّج

واجهت جهود الإصلاح في الصين، إلى جانب الإنجازات الضخمة التي حققتها، عددًا من المشكلات تعلق معظمها بالمنهج التدريجي في الإصلاح. فعلى الرغم من المزايا الإيجابية لهذا المنهج، فإنه ينطوي على أثر سلبي نظرًا إلى أن التدّرج في الإصلاح يجعل الترتيبات الجديدة التي يقتضيها التأسيس لنظام السوق تحتفظ في ثناياها ببعض عناصر النظام القديم السابق على نظام السوق، فيتسبب التناقض بين النظامين في عدد من المشكلات، لأن كلًا من النظامين يقوم على منطق مختلف عن المنطق الذي يقوم عليه الآخر بما في ذلك الاختلاف بين الترتيبات المؤسسية الملائمة لكل منهما، الأمر الذي يحدّ من المدى الذي يمكن أن يذهب إليه التحديث في المؤسسات الذي يتطلبه تأسيس نظام السوق، مراعاة لبقاء بعض الترتيبات المؤسسية القديمة. وهكذا، ما زال التحول إلى اقتصاد السوق غير مكتمل على الرغم من مرور ثلاثة عقود على الشروع في الإصلاح، وأبرز مظاهر هذا التأخير هو التردد في إصلاح مشروعات الدولة.

من الأمثلة على سلبيات التباطؤ في إصلاح مشروعات الدولة هو ما تعلق بسياسة القطاع المصرفي عندما كانت منشآته تابعة للقطاع العام. ففي هذه الحقبة بقيت قرارات الائتمان والإقراض مركزية في يد الحكومة، فابتعد سعر الفائدة ارتفاعًا أو انخفاضًا عن عوامل العرض والطلب، الأمر الذي تسبب في مراوحة النشاط الاقتصادي بين إقدام وإحجام. فحين كان سعر الفائدة أقلّ مما توجبه عوامل العرض والطلب، أقبلت منشآت الأعمال على الاقتراض

---

(6) تعتمد مادة هذا القسم على: Justin Yifu Lin, *Demystifying the Chinese Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), chap. 9.

والتوسع في النشاط. لكن ما لبث هذا الإقبال أن تسبب في شحّ الأموال المتاحة ودفع البنوك إلى فرض قيود على الإقراض، وسرعان ما نتج من هذه القيود انكماش في النشاط الاقتصادي، فأدى ذلك إلى إزالة القيود وإعادة الانتعاش للاقتصاد، ثم إلى دورة جديدة من شحّ الأموال وارتفاع الأسعار وتباطؤ النشاط الاقتصادي.

بقي الاستثمار والنموّ أسيري تلك الدورات إلى أن جرى إصلاح القطاع المصرفي ضمن قرار الإصلاح لعام 1994 الذي حوّل البنوك إلى مؤسسات تجارية تتخذ قرارتها وفقًا لعوامل السوق؛ وفوّضها اتخاذ قرارات الإقراض للمشروعات وفق تقديرها لجدوى هذه المشروعات، كما حرّر سعر الفائدة على الائتمان والإقراض بحيث يعكس قوى العرض والطلب بانتظام.

في عام 1983، اتخذت حكومة الصين خطوة جديدة في الإصلاح حين توقفت عن دعم المشروعات الحكومية بمخصصات من المعونة المالية لمشروعات الدولة، وأجبرتها على أن تعتمد الاقتراض من البنوك بأسعار فائدة منخفضة. فنتج من ذلك أن 70 في المئة من القروض المصرفية ذهبت إلى مشروعات الدولة. وإلى الحدّ الذي كان بعض هذه المشروعات مفتقرًا إلى الكفاءة، تعرضت تلك القروض لخطر التوقف عن السداد وتعرّضت البنوك المقرضة لخسارات كبيرة. لذلك لم يكن تحرير سعر الفائدة في حد ذاته مجديًا، بل استلزم الأمر النظر في رفع كفاءة مشروعات الدولة حتى يمكن سعر الفائدة أن يؤدي وظيفته في تنظيم عرض الائتمان والطلب عليه بالكفاءة المطلوبة.

2- مشكلات في إصلاح مشروعات الدولة[7]

في مقدم المشكلات التي اعترضت قرارات خصخصة مشروعات الدولة كان انخفاض كفاءتها وضرورة رفع هذه الكفاءة قبل إجراء الخصخصة حتى يحقق هذا الإجراء معدلات أرباح مجزية. أدى تجاهل ذلك إلى الفشل الذريع

(7) المصدر نفسه، ص 195-198.

عند طرح أسهمها في السوق المالية، وإلى التداول السريع لأسهمها بنمط من المضاربة يقارب المقامرة.

من أخطر المشكلات كانت مشكلة الفساد الذي صاحب تمتع الموظفين الحكوميين بسلطة البتّ في أي المشروعات التي يسمح لها بولوج السوق، حيث ساهم ذلك في حالات من الاحتكار والمكاسب الريعية غير المبررة. كذلك تمتع الموظفون الحكوميون بسلطة تحديد أسعار بعض السلع، فساهم هذا بدوره في التكسّب الريعي وأشكال فساد مصاحبة لذلك.

جدير بالذكر أن الخصخصة يمكن لها أن تحلّ مشكلات المشروعات الصغيرة والمتوسطة عن طريق استغلال المزايا النسبية لهذه المشروعات. وحتى لو كان حجم العمالة في هذه المشروعات يفيض عن حاجتها الفعلية، وحتى لو كانت أصولها (موجوداتها) في حالة سيئة، فإن تولي مديرين أكفاء أمورها ربما يخفف هذه الأعباء أو يزيلها.

لكن المشكلة التي ما فتئت تسبب الصداع والقلق هي مشكلة المشروعات الكبيرة التي بلغ عددها في عام 2011 أربعة إلى خمسة آلاف مشروع، حيث تواجه هذه المشروعات مشكلة « الأصيل والوكيل» على عكس المنشآت الصغيرة التي يكون مالك المنشأة في الأغلب هو أيضًا مديرها. أما المنشآت الكبيرة فالمدير غير المالك. ويتسبب الانفصال بين الملكية والإدارة في العادة في مشكلتين: **الأولى** هي مشكلة «الحوافز»، إذ إن حافز المالك هو تعظيم الربح على الاستثمار، بينما يركّز المدير على تعظيم مستوى الرواتب والمزايا الوظيفية؛ والثانية هي اللاتناظر في المعلومات المتاحة لكل من المالك والمدير. فالفريق المالك في حالة المنشآت الكبيرة يكون في الأغلب بعيدًا عن عمليات المنشأة وغير مطلع على صورة التكاليف والعوائد المحققة فيها. كما يصعب على المالك أن يتحقق من أي النفقات التي تتكبدها المنشأة مبرر وفي مكانه الصحيح وأيها يجانب الصواب. في المقابل، المجال متاح للمدير لاتخاذ قرارات لمصلحته وضد مصلحة المالك مستفيدًا من المعلومات المتاحة له حصرًا، ومعرضًا سلوكه إلى المآخذ الأخلاقية. لهذه الأسباب من الضرورة أن يتاح للمشروعات الكبيرة الإدارات الكفؤة والأمينة

التي تعالج التباين في الحوافز والمعلومات بين مالكي هذه الشركات والقائمين على إدارتها.

يرى بعض النظريات أن الخصخصة هي الطريق الوحيدة لحلّ مشكلة المشروعات الكبيرة. لكن يشير الواقع العملي إلى أن الخصخصة لا تؤدي بالضرورة إلى التوافق والتناغم بين المالك والمدير. فلا رئيس المشروع ولا مديره العام هم بالضرورة من الفريق المالك للمشروع. وحتى لو كان بعض حملة الأسهم من المشاركين في إدارة المشروع المخصخص، فإن حوافزهم على حسن الإدارة في مقابل الانتفاع من مناصبهم الإدارية تكون محدودة لارتباط ذلك بحجم المساهمة المحدودة التي يملكونها. وحتى في الأحوال التي يكون فيها المدير مالكًا لحصة كبيرة من الأسهم، فإن ذلك لا يلغي ظروفًا يقع فيها تحت إغراء استغلال المشروع الذي يديره لمصلحة مشروع آخر يملك فيه حصة أكبر، فيقوم بعقد صفقات تجارية تشوبها شروط مجحفة بالمشروع الأول لمصلحة المشروع الذي يملك فيه حصة أكبر.

إن اكتشاف مثل تلك الحالات من الكسب غير المشروع أو الشروط المجحفة في التعاملات هو من مهمات شركات المحاسبة والتدقيق. لكن اختيار شركة معينة للمحاسبة والتدقيق كثيرًا ما يتم بمعرفة المديرين التنفيذيين للشركة المناط بهم واجب تدقيقها، فيكون الخصم هو ذاته الحكم. والوسيلة الأكثر نجاعة في إحباط ذلك السلوك الفاسد من إدارة المشروع هو أن يكون المشروع ناشطًا في سوق تسودها المنافسة الكاملة. ففي مناخ المنافسة، يكون مقياس كفاءة الإدارة في منشأة معينة هو معدل الربح الذي تحققه هذه المنشأة مقارنًا بمعدل الربح في مجمل الصناعة التي تشكلها المنشآت المتنافسة. وإلى الحد الذي يكون معدل الربح المنجز في منشأة معينة أعلى من المعدل المتوسط للربح في جميع المنشآت المتنافسة، يكون ذلك دليلًا على كفاءة الإدارة في المنشأة موضع التقويم. وينسحب مبدأ المنافسة على اختيار المدراء التنفيذيين فيقوم الاختيار على أساس المقارنة بين كفاءاتهم كما تتجلى في إنجازاتهم الفعلية في السالف من حياتهم العملية.

3 - سياسات عرقلت مسيرة الخصخصة[8]

تمثل الإصلاح الاقتصادي في الصين أساسًا في تحرير السوق الداخلية وإزالة القيود المفروضة على الاستيراد والتصدير، الأمر الذي أفسح في المجال أمام دخول مشروعات القطاع الخاص إلى هذه السوق، بما فيها المشروعات الممولة من الاستثمار الأجنبي. لكن هذا التحرير للسوق الداخلية وإطلاق المنافسة فيها لم يشكل حافزًا كافيًا لمشروعات الدولة للولوج فيها والمشاركة في نشاطها. فلم تكن المشكلة في انخفاض كفاءة هذه المنشآت نتيجة عدم خضوعها للمنافسة فحسب، بل نتيجة أعباء سياسات معينة أثقلت كاهلها، وعلى رأسها العبء الاستراتيجي والعبء الاجتماعي.

نشأ العبء الاستراتيجي حين أقامت الدولة مشروعات بدوافع استراتيجية غير اقتصادية لم تأخذ في الاعتبار «مزايا المقارنة النسبية» (Comparative Advantage) التي تثبت الجدوى الاقتصادية لهذه المشروعات. وحصل هذا خلال الحقبة السابقة على مرحلة الإصلاح حين اعتمدت استراتيجية التنمية الوطنية إقامة مشروعات في الصناعة الثقيلة. ومن طبيعة هذه المشروعات أن تكون كثيفة رأس المال قليلة الاستيعاب للقوة العاملة، وبالتالي تأتي مساهمتها في حل مشكلة البطالة محدودة. لكن هذا الواقع رافقه إصرار الحكومة على أن تساهم هذه المشروعات في علاج مشكلة البطالة بتوظيف أعداد من العاملين بأكثر من حاجتها الفعلية. وقد أمدّت الحكومة المشروعات بمساعدات مالية تغطي تكلفة «العبء الاجتماعي» الذي تمثله العمالة الزائدة عن الحاجة.

واجهت مشروعات الدولة تلك احتمالات الخسارة عند ولوجها ساحة المنافسة الحرة مثقلة بالعبئين الاستراتيجي والاجتماعي، فاضطرت إلى اللجوء إلى الدعم الحكومي في صورة مزايا خاصة مكنتها من المنافسة الناجحة في السوق، من قبيل الإعفاءات الضريبية، والأفضلية في الحصول على القروض من البنوك، إلى غير ذلك من المزايا. وفي أحيان كثيرة، وبسبب شحّ المعلومات، لم

(8) المصدر نفسه، ص 198-201.

تكن الحكومة على علم دقيق بطبيعة الخسائر وحجمها الناتجة من ذلك الخلل في السياسات المتبعة. لذلك كانت قراراتها بتحمل الخسائر معرضة لإلحاق آثار سلبية غير متوقعة بالخزينة العامة.

يؤدي استمرار الحكومة في تحمل الأعباء الاستراتيجية والاجتماعية بعد إجراء الخصخصة مع ما يترتب عن ذلك من خسائر، إلى اختلاط هذه الخسائر مع الخسائر الناجمة عن القصور وتدني كفاءة مديري المشروعات، فتلتبس الأمور ويصبح أثر المساعدات الحكومية غير واضح: هل هو تعويض عن الخسائر المبررة، أم هو «مكافأة» على تدني الكفاءة في إدارة المشروع، وهي حالة تشجع الفساد الإداري لأنها تغري المسؤولين الإداريين بطلب الدعم والمساعدات الحكومية لتغطية خسائر أكبر من الخسائر التي تتسبب بها الأعباء الاستراتيجية أو الاجتماعية. لذلك يعتمد نجاح الإصلاح على توفير الشفافية في هذا الشأن من خلال استبعاد وإزالة الأعباء الاستراتيجية والاجتماعية عن كاهل المشروعات المخصخصة، وذلك باتباع إجراءات كالتالي بيانها.

4- إزالة العبء الاستراتيجي

لإزالة العبء الاستراتيجي، من المفيد تصنيف مشروعات الدولة وفقًا لطبيعة منتوجاتها:

- المشروعات المنتجة السلع ذالت الأهمية الحاسمة للأمن الوطني. من الواجب إبقاء هذه المشروعات، وهي قليلة العدد في الأغلب، تحت إشراف الدولة ومدّها بالمساعدات الحكومية الكفيلة باستمراريتها وديمومتها.

- المشروعات الكبيرة المنتجة السلع كثيفة رأس المال التي تحتل حيزًا ضخمًا من السوق، لكنها تفتقر إلى التمويل، إذ إن آليات التمويل الداخلي (الذاتي) فيها لا تكفي حاجاتها. وعلاج مشكلة هذه المشروعات ممكن بأسلوبين: **الأول** هو الحصول على التمويل عن طريق دخولها الأسواق المالية وإدراج أسهمها فيها؛ **والثاني** هو الدخول في اتفاقات تعاون مع مشروعات أجنبية مماثلة لها في الاختصاص، فتحصل بموجب هذه الاتفاقات على حاجاتها من الأموال

ومن التكنولوجيا أيضًا. واتبعت هذا الأسلوب مشروعات في صناعات النفط والسيارات والاتصالات.

- المشروعات التي لا تتمتع منتوجاتها بأسواق كبيرة، لكنها كثيفة الاستخدام للقوى العاملة البشرية. وعلاج مشكلة هذه المشروعات هو في تحوير منتوجاتها إلى سلع تتمتع بالمزايا المقارنة النسبية التي تمكنها من النجاح في المنافسة. ومن الأمثلة الناجحة على هذا التحوير أو «التكيّف» هو مشروع سيشوان تشانهونج (Sichuan Chanhong) المنتج الإلكترونيات المنزلية، ومشروع تشونغكينغ جيالينغ (Chongqing Jialing) المنتج الدراجات. ويتطلب التكييف الناجح لنمط الإنتاج أن تتمتع هذه المشروعات بكفاءات في التصميم الهندسي وبراعة الإدارة.

- المشروعات التي لا تتمتع بالمزايا المقارنة التي تمكنها من الصمود في السوق التنافسية، سواء لجهة نوعية منتوجاتها أا لجهة كفاءة رأسمالها البشري. وعلى هذه المشروعات أن تغلق أبوابها.

الفصل الخامس

مقارنات بين تجارب الإصلاح الاقتصادي

أولًا: روسيا ودول أوروبا الشرقية في مقابل الصين

بعد انهيار الاتحاد السوفياتي في عام 1991، لجأت روسيا إلى سياسات الإصلاح الاقتصادي وفق منهج «العلاج بالصدمة» (Shock Therapy) أو «الصيحة الكبرى» (Big Bang)، من خلال التنفيذ السريع لسياسات تحرير الأسعار وخصخصة مشروعات الدولة. وكان لهذا التسرع آثار وخيمة تمثلت في الركود الاقتصادي وترعرع الجريمة المنظمة وفقدان الاستقرار الاجتماعي ونهب أموال الدولة.

في الوقت ذاته لجأ بعض البلدان الأخرى في أوروبا الشرقية إلى أساليب أخرى للعبور إلى اقتصاد السوق، تميزت بالتدرج وحققت تطويرًا اقتصاديًا واجتماعيًا متوازنًا. وقام عالم الاقتصاد الهنغاري جانوس كورناي بدراسة مقارنة لاستراتيجيات العبور نحو اقتصاد السوق، واستنتج أن الفرق بين استراتيجية «العلاج بالصدمة» واستراتيجية «التدرج» لا يعود إلى السرعة أو البطء، بل إلى فرق جوهري في استراتيجية العبور. فالتمييز هو بين الاستراتيجيا الأولى التي أطلق عليها «الخصخصة المتسرعة»، والثانية التي سميت «التطور العضوي»[1].

خصائص استراتيجية الخصخصة المتسرعة هي الآتية:

- المهمة المركزية لسياسة الخصخصة هي التخلص من الملكية العامة بأسرع ما يمكن، ولو بالتهاون الشديد في شروط البيع.

(1) Janos Kornai, «Ten Years after the Road to a Free Economy: The Author's Self-Evaluation,» in: Boris Pleskovic and Nicholas Stern, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics, 2000* (Washington, DC: World Bank, 2001), pp. 49-66.

- عدم الاهتمام بهيكلية الملكية الجديدة للشركة المخصخصة بل تفضيل الملكية المشتتة.

- عدم الاكتراث بضبط الإدارات المالية للمشروعات المخصخصة.

- عدم الاكتراث بتطوير المشروعات الخاصة من القاعدة إلى الأعلى.

أما خصائص استراتيجية التطوّر العضوي فهي الآتية:

- المهمة المركزية لسياسة الخصخصة هي تهيئة الشروط المواتية لتطوير القطاع الخاص، بدءًا من القاعدة الدنيا نحو الأعلى (Bottom-Up Development).

- السير في خصخصة معظم شركات القطاع العام عن طريق بيعها إلى القطاع الخاص، لكن من دون التهاون في ضرورة التزام العدالة بشروط البيع.

- الحرص في شروط البيع على هيكلية متماسكة للمالك الجديد للشركة المخصخصة، وفرض شروط صارمة لحسن الإدارة المالية للشركة المخصخصة.

يعتقد كورناي أن تجارب الدول الاشتراكية السابقة في العبور إلى اقتصاد السوق، خصوصًا هنغاريا وبولندا، برهنت عن صواب استراتيجية التطوّر العضوي للقطاع الخاص. ففي هنغاريا وبولندا، ترافق تطوّر القطاع الخاص مع الانضباط في السياسة المالية العامة ومع عملية الانتقاء الطبيعي للمشروعات الصالحة للبقاء على أساس السلامة المالية الذاتية غير المعتمدة على الاقتراض من مشروعات أخرى، وعلى كفاءة هذه المشروعات في تنفيذ الأعمال التي تتعاقد عليها. وتعززت فرص نجاح هذه السياسة بتقوية القطاع المصرفي، وتجلى هذا النجاح في ارتفاع معدلات العمالة والإنتاجية، وفي تطوير طبقة رواد الأعمال أصحاب المبادرات الاستثمارية، جنبًا إلى جنب مع تطوير نظام السوق القائم على حكم القانون.

استُخدم مصطلح «الخصخصة» في بعض أقطار أوروبا الشرقية (تشيكوسلوفاكيا وبولندا وهنغاريا كأمثلة) كي يدل حصريًا على برنامج محدد هو تخلّص الدولة من أملاكها. أما في أقطار أخرى من أوروبا الشرقية (مثل رومانيا

وألبانيا) فانصرف معنى الخصخصة إلى إشراك مساهمين من القطاع الخاص في ملكية منشآت الدولة، من دون تخلي الدولة عن السيطرة الإدارية على هذه المنشآت، كما انصرف إلى استثمار الحكومة المال العام في مشروعات مشتركة مع القطاع الخاص.

بدأت عملية الإصلاح الاقتصادي في تشيكوسلوفاكيا وألمانيا الشرقية وهنغاريا وبولندا بتحرير معظم الأسعار، ضمن إجراءات هدفها المحافظة على الاستقرار في الاقتصاد الكلي. عملت هذه الدول كلها على تصميم سياسات للإصلاح العميق متضمنة برامج للخصخصة، لكنها تفاوتت في سرعة إنجاز هذه السياسات والبرامج ووضعها موضع التنفيذ. وفي حين تشابهت السياسات الاقتصادية التي طبقتها هذه الدول على مستوى إدارة الاقتصاد الكلي (ماكرو)، اختلفت سياسات الخصخصة وبرامجها في ما بينها اختلافًا شديدًا. وضمن هذه الحقبة من الحضانة لسياسات الخصخصة في هذه الدول، ظهر كمّ كبير من الأدبيات التي تقدم النصح والمشورات الهادفة إلى «هداية» الحكومات الجديدة في دول أوروبا الشرقية في ما هي مقبلة عليه من تحديات غير مسبوقة تمثلها عملية خصخصة ثرواتها. ولم تستطع هذه الحكومات الاستفادة من تجارب الخصخصة في أقطار أوروبا الغربية، إذ جرت هذه التجارب ضمن أطر محدودة في اقتصادات هي أصلًا اقتصادات سوق، فلم تكن تطبيقات الخصخصة فيها لتفيد كثيرًا في تصميم برامج الخصخصة الضخمة التي كانت بصددها أقطار أوروبا الشرقية[2].

أما المثال الأسوأ لتطبيق استراتيجيا «الخصخصة المتسرعة» فكان في روسيا، حيث كانت هذه الاستراتيجيا حاضنة لتكوين النزعات الاحتكارية في السوق وغير ذلك من التشوهات المؤذية في الاقتصاد. ونشأ معظم الاحتكارات عن نقل ملكية قسم كبير من المشروعات المخصخصة إلى موظفين سابقين في الحكومة انتفعوا من امتيازاتهم للاستئثار بثمار الخصخصة، وكان أسوأ الأمثلة

---

(2) Patrick Bolton and Gérard Roland, «The Economics of Mass Privatization: Czechoslovakia, East Germany, Hungary and Poland,» (Discussion Paper; 155, LSE Financial Markets Group, November 1992).

على ذلك مشروعات النفط والغاز التي انتقلت ملكيتها إلى المحتكرين من المتنفذين الجدد.

اعتبر المستشارون الاقتصاديون لروسيا والدول الأخرى المنبثقة عن سقوط الاتحاد السوفياتي وتفككه أن خصخصة القطاع الحكومي ضرورة يمليها واجب إعادة توزيع الموارد على أسس أكثر عدالة. وعلى أساس هذه المشورة، نقلت روسيا بين عامي 1992 و1994 ما تملك من أسهم في أكثر من 11 ألف مؤسسة حكومية، تشكل أكثر من 70 في المئة من القطاع الصناعي فيها، إلى مساهمين من القطاع الخاص. فكانت النتيجة فشل واضح للنظرية التي مفادها أن المنافسة الفاعلة كافية في ذاتها لإنجاح عملية الخصخصة من حيث نقل ملكية الأصول المنتجة وإدارتها إلى مالكين ومديرين ذوي كفاءة وقدرة على تطوير إنتاجية هذه الأصول. ويعود فشل هذه النظرية وتعطل تطبيقها إلى غياب سوق ثانوية للأوراق المالية تظهر الأسعار العادلة للأسهم، ولذلك ذهبت تلك الأصول والموجودات ضحية النهب لأن انتقالها إلى الملكية الخاصة لم يأت نتيجة عملية مستقيمة من البيع التنافسي لقاء أثمان عادلة(3).

في مقابل الفشل الذي تمثله «الاستراتيجيا المتسرعة» في تجربة أقطار أوروبا الشرقية، تقدم تجربة الصين في الإصلاح والخصخصة المثال المعتمد لنجاح استراتيجية التطوّر العضوي. وتكتسب هذه التجربة أهميتها من اعتبارات عدة:

- تمثل جانبًا أساسيًا من التحول من اقتصاد اشتراكي قائم على التخطيط المركزي الذي ينفذه القطاع العام إلى اقتصاد السوق.

- اتصف ذلك التحول بالتميز الواسع واللافت من التحول المناظر في دول الاتحاد السوفياتي السابق وأوروبا الشرقية.

(3) J. Earle, S. Estrin and L. Leshchenko, «Ownership Structures, Patterns of Control, and Enterprise Behavior in Russia,» (Discussion Paper; no. 315, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London, November 1996).

- أنتجت سياسة الإصلاح الاقتصادي التي قادت ذلك التحول أداءً غير مسبوق في معدلات النمو الاقتصادي طوال الجزء الأكبر من العقود الثلاثة الماضية.

تضمنت الاستراتيجيا التي اتُّبعت في الصين، على سبيل المثال، نظام المسؤولية المتعاقد عليها التي طبقت في المناطق الريفية في ثمانينيات القرن الماضي، فانبثق منها ملايين المزارع الأسرية، وأطلق العنان لروح المبادرة الطبيعية عند الفلاحين الصينيين، فقادت إلى نمو المشروعات المنتجة وتكاثرها في البلدات والقرى الريفية التي فتحت أبواب السوق، وأنضجت خبرات عدد كبير من رجال الأعمال المبادرين الذين ضغطوا بدورهم من أجل انتظام عمل السوق، ما ساعد في ما بعد في إنجاح الإصلاح في المشروعات التي تملكها الدولة.

لكن لا بد من الإشارة، مع ذلك، إلى أن الإصلاح الاقتصادي في الصين كان شديد التعقيد. فعلى الرغم من وضوح الهدف النهائي للإصلاح والدقة في تحديد أبعاده، وهو تغيير نظام الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق، فإن هذه العملية انطوت على تأثير كبير ومتفاوت في مصالح فئات المجتمع المتعددة. فلا بد من أن تتأثر السياسات والإجراءات المتخذة لتحقيق هدف الانتقال إلى اقتصاد السوق بالتفاعل المتبادل بين تلك الفئات ذات المصالح المختلفة والمتضاربة. لذلك، اتخذت عملية الإصلاح طريقًا متعرجةً، وهي أحد الموضوعات التي سيتناولها هذا الفصل.

1- بين التسرّع الروسي والتدرّج الصيني

استند التحّول الذي جعل الاقتصاد الصيني أحد أسرع الاقتصادات نموًا في العالم إلى استراتيجيا تنموية تبنت إجراءات تدريجية في اتجاه اقتصاد السوق، مع الحرص على الصفة الاشتراكية لهذا الاقتصاد ولو بالحدود الدنيا. وتمثل ذلك في إبقاء قاعدة من الملكية الاشتراكية جنبًا إلى جنب مع بناء اقتصاد السوق.

على النقيض من التجربة الروسية التي اتخذت الخصخصة سبيلًا إلى التحويل الفوري لمنشآت القطاع العام وأصوله إلى ملكية القطاع الخاص، عمدت الصين مبدئيًا إلى الاحتفاظ بالقطاع العام مع تكوين قطاع خاص موازٍ مصمم ليكمّل النشاط الإنتاجي للقطاع العام، وليستوعب الصدمات التي يتوقع أن تنشأ حين يشرع بعملية خصخصة منشآت القطاع العام ذاته، وهي العملية التي يفضل المسؤولون الصينيون تسميتها «تشريك»، أي التحويل إلى شركات مساهمة، يتداول المساهمون أسهمها لاحقًا في سوق للأوراق المالية. يجري ذلك كله في ظل حرص الإصلاحيين على بقاء جانب من ملكية القطاع العام مصونًا من تعديات الأسواق الخاصة، حتى إذا آن أوان خصخصة المنشآت العامة أو بعضها، كان ذلك في إطار سوق ثبت نجاحها.

بقيت «الاشتراكية السوقية» (Market Socialism) الحدّ الافتراضي للمدى الذي يُسمح للخصخصة أن تصل إليه في الصين. تمثل هذا الحد في المحافظة، من حيث المبدأ، على الملكية الاجتماعية لوسائل الإنتاج، وبقاء الدولة وكيلًا «للشعب كله» في هذه الملكية. وعلى المستوى العملي، عبّر ذلك الحدّ عن المسار الصيني في الخصخصة، وهو المحافظة على قطاع عام تملكه الدولة بموازاة قطاع خاص خارج ملكية الدولة. وعلى الرغم مما يبدو من استناد هذا المسار إلى أسباب عقائدية (أيديولوجية)، فمن الصعب إنكار أنه ينطوي أيضًا على مبررات اقتصادية وجيهة نظريًا، وهي أن تأجيل خصخصة المشروعات العامة إلى ما بعد اكتمال تكوين سوق ناشطة في القطاع الخاص هو أدعى للنجاح في عملية الخصخصة، لأن انتقال هذه المشروعات إلى أيدي القطاع الخاص في إطار سوق فاعلة وناشطة لا بد من أن يكون أثره إيجابيًا في نجاحها. بهذا، يختلف المسار في الصين عن نظيره في روسيا وأوروبا الشرقية من حيث إن خصخصة القطاع العام كانت مشروطة بإنشاء قطاع خاص عالي الأداء كهدف في حدّ ذاته. كما سعى المسار الصيني في الخصخصة إلى إعطاء الدولة فرصة أكبر لتعبئة الموارد الضخمة من الطاقة الكامنة في القطاع الخاص بفاعلية أكبر، لكن ضمن رقابة الدولة وضوابطها. لكن ذلك لم ينف تمامًا أنه كان للاعتبارات الأيديولوجية في الصين آثار سلبية في الحدّ من عدد المشروعات التي جرت

خصخصتها، والحدّ من طبيعة المشروعات التي سمح بإدراج نشاطها في السوق المالي[4].

عملت المنهجية الصينية في الخصخصة على أن يؤسس القطاع العام سوقًا اقتصادية ناجحة للنشاط الاستثماري في القطاع غير الحكومي، من خلال السماح بالمبادرات الاستثمارية في منشآت خاصة جديدة، حتى لو بدأ ذلك على نطاق صغير. فعلى سبيل المثال، تم في البداية سن قانون يسمح للحرفيين بالعمل المستقل في منشآت يملكونها ويعملون فيها في الوقت ذاته. بذلك يتمكن القطاع الخاص من أداء وظيفة اجتماعية مهمة تتمثل في القدرة على امتصاص أي صدمات ربما تنشأ حين يُصار في مرحلة لاحقة، بعد تأسيس السوق المذكورة، إلى خصخصة منشآت القطاع العام وفق إجراءات «التشريك»، أي تحويل هذه المنشآت إلى شركات مساهمة (Corporatization)، أو وفق إجراءات «التوريق المالي»، أي البيع اللاحق لأسهم هذه الشركات في سوق الأوراق المالية[5] (Securitization).

2- الخصخصة والسوق وتنظيم حقوق الملكية

افترضت روسيا ودول أوروبا الشرقية التي حذت حذوها أن الخصخصة من خلال نقل حقوق الملكية من الدولة إلى القطاع الخاص يؤدي إلى إنشاء نظام شفاف من الملكية، وأن ذلك شرط مسبق للنجاح في إنشاء اقتصاد السوق. سبّب هذا الاشتراط المسبق المتصل بنقل حقوق الملكية جدلًا واسعًا في شأن «إلى من» تنقل هذه الحقوق، وكيف، وما هي سرعة إجراءات انتقالها، ولا سيما في ظل افتقار المؤسسات والدوائر الحكومية إلى صلاحيات التدخل وفرض الرقابة، فضلًا عن افتقارها إلى الحوافز والخبرات في حل المشكلات التي ربما تنشأ عن تلك الإجراءات[6].

---

(4) Lijian Sun and Qi Quan, «Privatization and Overseas Listing: Experience of Chinese Firms,» (China Center for Economic Studies in Fudan, May 2005).

(5) David Blumental, ««Reform» or «Opening»? Reform of China's State-Owned Enterprises and WTO Accession - The Dilemma of Applying GATT to Marketing Economies,» *Pacific Basin Law Journal*, vol. 16, no. 2 (1998), pp. 223-224.

(6) John Lloyd, «The Russian Devolution,» *New York Times*, 15/8/1999.

يوجب منح حقوق الملكية في المنشآت المخصخصة إلى الأشخاص المؤهلين في القطاع الخاص حماية هذه الحقوق من طريق نظام واضح لحقوق الملكية قابل للتطبيق والتنفيذ القانوني. ضمن هذا السياق من حقوق الملكية المحددة بشكل جليّ، تتدفق حوافز النشاط الاقتصادي منشئة سوقًا حرة متجاوبة مع الإشارات التي تطلقها أسعار السلع والخدمات، ودافعة المنتجين إلى الاستجابة السليمة لعوامل العرض والطلب. بتعبير آخر، عندما توجد السوق الحرة، وعندما يتم تفويض حقوق الملكية بوضوح، وعندما تستجيب الأسعار للعرض والطلب بسلاسة وتنتقل حيازة السلع والخدمات والأصول إلى الراغبين في دفع الأثمان التي تحددها المنافسة الحرة، عندها يسود التوزيع الأفضل للموارد، ولا سيما إذا ترافق ذلك مع تأسيس إطار قانوني لخفض تكلفة المعاملات (Transaction Costs) إلى حدودها الدنيا(7).

في الصين، حيث تقرر تأجيل خصخصة القطاع العام والتركيز على وضع الأسس لاقتصاد يعمل وفق قوى السوق ضمن القطاع غير الحكومي المنشأ حديثًا، وحيث سجلت المؤسسات غير الحكومية في هذه السوق تقدمًا في الإنتاجية ونموًا مرموقًا، استمر القطاع الحكومي الصيني يعاني الضعف بسبب غياب آليات مؤسسية ضرورية لنجاح الإصلاح، ما يشير إلى أن استفادة أصحاب القرار في الصين من دروس التجربة الروسية لم تكن كاملة. فتكرر الخطأ الذي ارتكب في روسيا، وهو أن انتقال الأصول المنتجة في الدولة إلى مؤسسات مُخصخصة من دون ضمانات تشريعية وتنظيمية مصممة لخفض تكلفة المعاملات، وغير ذلك من إجراءات تنظيمية تضمن كفاءة عمل السوق، يقود إلى إحباط أهداف الخصخصة في إيجاد سوق فاعلة وكفؤة تحفز النموّ الاقتصادي. تؤدي منهجية «خصخص الآن وشرّع ونظّم في ما بعد»، في الواقع إلى ظهور مصالح خارجة عن المصلحة العامة، تعرقل الجهود اللاحقة من أجل إقرار التشريعات والأنظمة المطلوبة؛ فلا بد من أن تصطدم هذه الجهود المتأخرة بمعارضة شديدة لأنها تحد من المكاسب الاستثنائية التي يسعى أصحاب المصالح الخاصة إلى كسبها مبكرًا في المراحل

---

(7) Paul Milgrom and John Roberts, *Economics, Organization, and Management* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992).

الأولى للخصخصة، مستفيدين من التأخير في إقامة ونفاذ الأنظمة الضرورية التي تضمن كفاءة عمل السوق[8].

كانت الاعتبارات السياسية والأيديولوجية من العوامل التي شجعت روسيا وعددًا من دول أوروبا الشرقية على الدخول في عمليات خصخصة شاملة وسريعة للمؤسسات التي تملكها الدولة. كما كانت هذه العوامل هي التي دفعت الصين إلى عزل القطاع العام عن الاقتصاد الخاص، وتخطي مسألة الملكية الاشتراكية والحفاظ عليها بالقدر الذي يبقي الصين دولة اشتراكية بالاسم فحسب. بذلك، نجح الإصلاحيون في الصين في تجاوز الاعتبارات الأيديولوجية البحتة لمصلحة الذرائعية (البراغماتية) الاقتصادية. من هنا، تبنى الزعيم دينغ شياو بينغ المثل القائل: «لا يهم أن تكون القطة صفراء أو سوداء ما دامت ناجحة في اصطياد الفئران»[9]، وهو قول يُقصد به تبرير التقليل من شأن الدور الذي يؤديه التخطيط المركزي والتوسّع في الدور الذي تؤديه السوق. ويقصد في الوقت ذاته، مع إنشاء السوق وتنشيط العوامل الفاعلة فيها، احتواء نشاط السوق ضمن حدود مقبولة عقائديًا[10]. نتيجة لذلك، نشأ قطاع غير حكومي منفصلًا عن الملكية العامة لعوامل الإنتاج، في صورة أسواق حرة، من دون إخلال بمبدأ المحافظة على دور القطاع العام.

حاليًا، ما يسم سياسة الخصخصة في الصين هو التوسع في اتجاه اقتصاد السوق في ما يتعلق بالملكية والإنتاج والاستثمار ونمط الطلب. وتوجيه إجراءات الخصخصة وفق معايير شاملة تتمثل بـ«النمو المتوازن مع الحفاظ على الاستقرار، والانضباط المصحوب بالدينامية، والتغيّر الذي يراعي الثوابت»[11].

وفقًا للتجربة التي مرت بها الصين خلال المراحل الأولى من الإصلاح،

(8) Lan Cao, «Chinese Privatization: Between Plan and Market,» *Law and Contemporary Problems*: vol. 63, no. 4 (Autumn 2000), Available at: <http://ssrn.com/abstract=1946873>.

(9) Lan Cao, «Chinese Privatization: Between Plan and Market,» Paper Presented at: Public Perspectives on Privatization Conference (Sponsored by Duke University School of Law, University of Alberta School of Law, and University of Geneva School of Law, Geneva, 2001).

(10) Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution through Reform* (New York: W. W. Norton, 1995).

(11) Lloyd, «The Russian Devolution».

فإن الإبداع والنمو ربما يترافقان مع ظهور المنشآت الجديدة، من دون أن يعني ذلك بالضرورة تدمير المنشآت القائمة أو إعادة هيكلتها. أحد المساوئ الرئيسة لاستراتيجيا تُركز على تدني الكفاءة في القطاع العام هي ما ينتج منها من الانشغال المبالغ فيه بمسألة الاستغلال الخاطئ للأصول الإنتاجية القديمة القائمة. فربما يستنفد هذا الانشغال انتباه المسؤولين وصانعي القرار وطاقاتهم بدرجة غير مبررة بالنظر إلى تفاهة القيمة الحقيقية لهذه الأصول. لذلك، كان من الحكمة أن يتجنب المسؤولون في الصين في مرحلة مبكرة التعامل مع التعقيدات الإدارية التي تنطوي عليها مسألة تقويم الأصول الإنتاجية القديمة بالنظر إلى صعوبة وضع قيمة سوقية محددة لها في غياب سوق مكتملة العناصر وفاعلة، وغياب نظام تسعير متقدم أو حتى معايير محاسبية مقبولة بشكل عام[12].

إضافة إلى ذلك، تبيّن تجربة الصين إمكانية وجود ارتباط إيجابي واضح بين القطاع الحكومي القديم والقطاع غير الحكومي الجديد. ومثلها مثل الاقتصادات الأخرى ذات التخطيط المركزي التي تمر في مرحلة انتقالية، يستمرّ شراء المنتوجات وبيعها في الصين مرتبطًا بنظام التخطيط المركزي، على الرغم من الجهود المبذولة لفصل أجزاء من الاقتصاد عن الخطة المركزية. نتيجة لذلك، عندما تسمح الدولة لمنشآت قطاع الأعمال الخاص بالنفاذ إلى المجرى الرئيس للنشاط الاقتصادي، فربما تتمكن المنشآت الخاصة الجديدة من الاعتماد على طلب منشآت القطاع العام لمنتوجاتها التي تصلح كمدخلات في النشاط الإنتاجي للمنشآت العامة، وكذلك تغدو المنشآت الخاصة معتمدة على إنتاج المنشآت العامة في توفير المدخلات التي يستلزمها نشاطها الخاص. بذلك، تتفادى المنشآت الخاصة القلق على إيجاد أسواق جديدة لمنتوجاتها، أو البحث عن مورّدين جدد لمدخلات الإنتاج التي تحتاج إليها[13].

---

(12) Anne Krueger, «Institutions for the New Private Sector,» in: Christopher Clague and Gordon C. Rausser, eds., *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe* (Cambridge, MA: Blackwell, 1992).

(13) Shang-Jin Wei, «Love and Hate: State and Non-State Firms in Transition Economies,» (Pacific Basin Working Paper; 93-10, Center for Pacific Basin Monetary and Economic Studies, Economic Research Dept., Federal Reserve Bank of San Francisco, San Francisco, CA, 1993).

إضافة إلى ذلك، من شأن مؤسسات السوق غير الحكومية الناشئة حديثًا أن تمتصّ بعض الصدمات التي ترافق خصخصة القطاع العام، بأن تستوعب بعض القوة العاملة التي تسرّح من القطاع العام. بتعبير آخر، ركّز الأنموذج الصيني على المحافظة على القطاع العام إلى حين تتهيأ الشروط المواتية لإنشاء قطاع اقتصادي غير حكومي ناجح، بدلًا من الانشغال بتدمير القطاع العام والاقتصاد القديم، والتسبب بتراجع اقتصادي وكساد جرّاء تنفيذ عملية الخصخصة المستعجلة التي تتسبب في تدمير الاقتصاد القديم قبل ظهور قوى السوق البديلة[14].

طوال عشرين عامًا، عملت الصين على ابتكار مسار إصلاحي خاص بها، مختلف بشكل واضح عن أنموذج «توافق واشنطن» (Washington Consensus) الذي طبق في حالة روسيا. ففي المرحلة الأولى من سياسة الإصلاح والخصخصة، بدأت الصين تترك القطاع العام من دون مساس، مُركزة على إزالة العقبات ورفع الحواجز عن المبادرات الريادية من الاستثمار المباشر الذي يقوم به القطاع الخاص، مفسحة المجال لتأسيس المشروعات الخاصة الجديدة، ومُؤسّسةً لاقتصاد السوق بشكل تدريجي، لكن بإصرار وثبات.

كان التركيز خلال المرحلة الأولى من الإصلاح في الصين على الاستثمار في منشآت إنتاجية جديدة، إذ سمحت الدولة بإعادة تخصيص الموارد الاقتصادية بنقلها من الكوميونات (التعاونيات) الزراعية ضعيفة الإنتاجية إلى الأسر الفلاحية عالية الإنتاجية. على هذا النهج الذي لم يحتج إلى تكلفة عالية أو تدخل كبير من الحكومة، أرسيت قواعد اقتصاد السوق المفتوحة لاستقبال منشآت الأعمال الجديدة، كما انتعشت حوافز المزارعين للعمل على زيادة الإنتاج بالسماح لهم ببيع إنتاجهم الفائض عن الحصص الملتزم بها للدولة في السوق المفتوحة، الأمر الذي أدى إلى قفزة هائلة في الإنتاجية الزراعية وفي تراكم رؤوس الأموال الضرورية للاستثمار وريادة الأعمال.

أما في المرحلة الثانية من الإصلاح والخصخصة في الصين، فجرى التركيز

---

(14) Robert H. Wessel, «Reestablishing Private Business in Previously Socialist Economies,» *Business Economics*, vol. 27, no. 1 (January 1992).

على الفصل بين ملكية الدولة للمنشأة الإنتاجية وإدارة هذه المنشأة، بحيث يتسنى نقل صلاحيات الإدارة إلى المستويات الأدنى في المنشآت، ويصبح في الإمكان ترجمة استقلالية الإدارة إلى ازدهار الإنتاجية. لكن هذه العملية المهيأة نظريًا للنجاح، لم تصب النجاح المأمول، وبرهنت أن الاكتفاء بفصل المنشأة عن الدولة ومنحها صلاحيات واستقلالية لا يكفي في ذاته للحصول على نتائج إيجابية. فما حصل هو أن تحرر المنشآت من النسق الخاضع لسيطرة وخطة مركزية والتوجه نحو اللامركزية في إدارة الاقتصاد أدى إلى انتقال السيطرة إلى شبكة معقدة من الوكالات الحكومية يسعى كل منها إلى الاستفادة المادية من المنشأة من دون أن يتحمل مسؤولية المحافظة عليها في وضع مالي سليم. لذلك، لم يؤد استقلال المنشأة عن الإدارة المركزية إلى أن تصبح فاعلًا حرًا في السوق الاقتصادية. وعلى الرغم من أن اللامركزية منحت مزيدًا من الاستقلالية للمدراء، فذلك جرى في غياب الحكمانية الرشيدة (نسق الحكم الرشيد) في المؤسسات، حيث يمارس المالكون مراقبة فاعلة على سلوك المديرين، تقود إلى تحصينهم ضد إغراءات الفساد التي يسببها التعارض في المصالح المعروف بمشكلة «الوكيل والأصيل» (Principal-Agent Problem).

نجحت الصين في تفادي الكثير من الصعوبات المصاحبة للخصخصة المتسرعة لمنشآت القطاع العام، لكنها جنحت في ما بعد إلى تكرار عدد من الأخطاء التي ارتكبتها عملية الخصخصة في روسيا، ومنها الانشغال بالنواحي الشكلية للخصخصة، مثل التغيير الاسمي لملكية المنشآت من دون دعم ذلك بأنظمة تُنجح هذا التغيير في الملكية وتجعله مؤثرًا في سلوك المنشآت وفق قواعد قوى السوق الحرة[15].

شكل هذا الفشل ضغطًا في اتجاه تحويل منشآت الدولة إلى شركات مساهمة تُتداول أسهمها في الأسواق المحلية والعالمية. لكن احتفاظ الحكومة بملكية نسبة كبيرة من أسهم هذه الشركات أبقاها ضمن سيطرة الدولة بدرجة كبيرة، وأسفر عن نتائج سلبية، أهمها أن هذه الشركات لم تصبح مؤسسات خاصة

(15) Cao, «Chinese Privatization,» (2001).

بالمعنى الصحيح، بل استعملت لامتصاص مدخرات القطاع الخاص من أجل إقالة هذه الشركات من عثراتها المالية والتغطية على فشلها. واستعملت السوق المالية لاجتذاب الأموال لهذه الشركات من دون التفات إلى الوظائف الجوهرية الأخرى للسوق المالية، مثل الإفصاح عن الأوضاع المالية الحقيقية للشركات والمحافظة على حقوق المساهمين ...إلخ. كما وضعت الحكومة قواعد إدراج الشركات في قوائم التداول في السوق المالية بصورة متحيزة للشركات التي تساهم فيها الدولة، ومجحفة بحقوق الشركات الخاصة. وجرى تصنيف الأسهم المشاركة في الشركات إلى «أسهم دولة»، و«أسهم أشخاص اعتباريين»، و«أسهم الأفراد»، ووضعت القيود على التداول في هذه الأصناف، بما فيها حظر التداول في أسهم الدولة التي شكلت نحو 50 في المئة من الحجم الكلي للمساهمات. ونتج من هذه القيود عرقلة تدفق السيولة المالية إلى المشروعات الواعدة وذات الربحية العالية، أو منع تدفقها[16].

3 - أداء الخصخصة في روسيا والصين: تقويم مقارن

للمقارنة بين أداء روسيا وأداء الصين في عملية الخصخصة، من المفيد تحليل النتائج الاقتصادية والاجتماعية في التجربتين. وفي مقدم النتائج الاقتصادية اللافتة معدل النمو المرتفع في الصين (سجل رقمين عشريين Two Digits) مقارنةً بالتراجع الحاد في الإنتاج ومستوى المعيشة في روسيا.

ثمة مقاييس أخرى لمقارنة كفاءة عملية العبور إلى اقتصاد السوق غير معدلات النمو الاقتصادي والتغير في مستويات المعيشة، منها مدى تأثير تحرير الأسواق وإزالة العوائق أمام النشاط الخاص للمبادرة بمشروعات الأعمال الجديدة. فحتى تنجح جهود تشجيع هذه المشروعات ويعم أثرها، يتعين أن يكون الدخول إلى ساحات النشاط الاقتصادي ممهدًا ورخيص الثمن، فتتمتع المشروعات الجديدة بسهولة الحصول على مستلزمات الإنتاج، وسهولة تسويق المنتوجات.

---

(16) Sun Sheng Han and Clifton W. Pannell, «The Geography of Privatization in China, 1978-1996,» *Economic Geography*, vol. 75, no. 3 (July 1999), pp. 272-296.

عمدت الصين منذ بداية الإصلاح إلى إزالة الأنظمة المعوّقة لدخول رواد الأعمال الجديدة إلى السوق، ولا سيما على مستوى الاقتصاد المحلي حيث ابتدئ بمشروعات جديدة بادرت بها واشتركت في ملكيتها المجتمعات المحلية في القرى والبلدات، تبعتها في مرحلة لاحقة مبادرات المشروعات الخاصة والمشتركة التي سجلت نجاحًا كبيرًا في تحريك النمو الاقتصادي ورفع معدلات العمالة والصادرات.

أما في روسيا، فتركزت الإجراءات الإصلاحية في خصخصة المشروعات القائمة (غير الجديدة) التي تملكها الدولة، من دون الالتفات إلى أهمية إزالة العوائق أمام المشروعات الجديدة الراغبة في دخول السوق.

نتيجة لذلك، انفردت الصين بكونها الوحيدة في الدول العابرة إلى اقتصاد السوق التي نجحت في استثمار موارد كافية في تنمية الإنتاج والارتقاء بالإنتاجية من دون أن تحتاج إلى اللجوء إلى خصخصة مشروعات القطاع العام. ولم تشرع الصين في النظر في خصخصة مشروعات الدولة إلا في أواخر القرن الماضي وبداية القرن الحالي، أي بعد عشرين عامًا من شروعها في الإصلاح. وحين بلغت الصين هذه المرحلة، وقررت التصدي لخصخصة مشروعات الدولة، اتبعت نهجًا حذرًا وتجريبيًا مبتدئة بعمليات صغيرة وسهلة من الخصخصة ومؤجلةً العمليات الكبيرة إلى مرحلة لاحقة لما بعد التأكد من إحكامها السيطرة على النتائج السلبية التي ربما تنجم عن هذه العمليات، وذلك من خلال تجربة بدائل من الإجراءات الصغيرة للتعرف إلى أيها أكثر نجاعةً. فأدى هذا الأسلوب الذي يبتدئ بحل المشكلات السهلة ومراكمة النجاح في الإصلاحات الصغيرة إلى التوسع الاقتصادي في مسار إصلاحي مستدام، يحظى بالرضى والدعم الشعبي.

اعتبر التفكير الصيني أن إيجاد الحوافز عند الناس واجتذابهم إلى السوق هو أكثر جدوى وفاعلية من فرض السوق على الناس. وقام هذا التفكير على أن كل تغيير يؤدي إلى حالة من اللايقين تتسبب في قلق وإجهاد المواطنين، لذلك بدا من الأجدى سياسيًا الاستدارة حول مثل هذه الحالة. مع ذلك، ربما أنجزت الصين، من خلال أسلوبها المتدرج، إصلاحات ضخمة وعريضة ونافذة.

4- الحزب والدولة في مسيرة الإصلاح(17)

يعود جانب مهم من الاختلاف بين روسيا والصين في مقاربة العبور إلى اقتصاد السوق إلى مكانة الحزب الشيوعي في الدولة والمجتمع في مرحلة الإصلاح. ففي روسيا، اعتبر الإصلاحيون أن «دولة الحزب» مرفوضة سياسيًا وأخلاقيًا وأن القائمين عليها طغمة فاسدة، وأن هذه الدولة جديرة بالتدمير بأي ثمن. خلافًا لذلك، أظهر الإصلاحيون في الصين حرصًا شديدًا على المحافظة على «دولة الحزب» مع يقينهم بأن ذلك يقتضي تغيير نسق الحوافز والقواعد التنظيمية التي تربط الدولة المركزية بالأقاليم والضواحي المحلية تغييرًا جذريًا يتيح إعادة بناء الوشائج بين الدولة والمجتمع، ولا سيما على المستوى المحلي. أدى هذا الاختلاف في الطبيعة السياسية لمقاربة الإصلاح في البلدين إلى نجاح الإصلاحيين في الصين في استدامة النمو الاقتصادي، ونجاح الإصلاحيين في روسيا في تدمير القدرات الاقتصادية للمجتمع من خلال محاولتهم إنقاذ المجتمع من الدولة. كانت وسيلتهم للتعجيل بتكوين الأسواق هي تعطيل قدرات الدولة ولو على حساب تدني مستوى الإنتاج.

5- تفسير تفوّق تجربة الإصلاح في الصين على التجربة الروسية

أ- النظريات الليبرالية والتطورية والمؤسسية

كان اجتهاد المستشارين النيوليبراليين الذين وجهوا الإصلاح في روسيا أن في الإمكان - بل من الواجب - إحداث اقتصاد السوق بضربة واحدة. وعلى حد تعبير اثنين من مهندسي هذه الاستراتيجيا هما ديفيد ليبتون (David Lipton) وجيفري ساكس (Jeffrey Sachs) أن «المنطق الاقتصادي والحالة السياسية يقتضيان أن تكون عملية العبور إلى اقتصاد السوق سريعة وشاملة، إذ كشفت تجربة بعض بلدان أوروبا الشرقية التي حاولت اعتماد التغيير التدريجي البطيء عن نواقص مهمة تنتج من تجاهل جدوى، وبالتالي أهمية العبور السريع التي يوحي بها المنطق

(17) Michael Burawoy, «The State and Economic Involution: Russia Through a China Lens,» *World Development*, vol. 24, no. 6 (1996), pp. 1105-1117.

الاقتصادي»[18]. يقضي المنطق الاقتصادي كذلك بالعمل على إصلاح ما حاق بالاقتصاد من نقص في المنتوجات، ومن تشوهات في الأسعار واكبت المبالغة في الاستثمار في الصناعة الثقيلة وإهمال المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وهو ما لازم استئثار الدولة بملكية المشروعات الإنتاجية وبمسؤولية تنظيم الأسعار والضرائب ومعدلات الفائدة بعيدًا عن قوى السوق التنافسية. أما العلاج فيكمن في تحرير الأسعار من القيود، وضبط الائتمان وحجم الكتلة النقدية وتشريع قوانين الإفلاس وتحرير (لبرلة) التجارة، وخصخصة مشروعات الدولة.

أما المنطق السياسي، وفقًا لليبتون وساكس، فأفاد عن وجود عقبتين تعرقلان العبور إلى اقتصاد السوق: المعارضة الشعبية للانخفاض الحتمي في مستوى المعيشة الذي ينجم بالضرورة عن إجراءات الإصلاح، والعطالة – قوة العادة والاستمرارية (أو زخم الاستمرار على النهج القديم) التي يبديها الموظفون الحكوميون الذين كانوا يقودون الاقتصاد القديم. لذلك يعزز تعجيل الحكومة الجديدة إجراءات الإصلاح شرعيتها بأسرع ما يمكن، ويحول دون إتاحة الزمن الكافي لنشوء المعارضة السياسية الفاعلة، سواءً من الجهاز الحكومي أم من الجمهور.

وفق هذا المنطق، ببعديه الاقتصادي والسياسي، بدا من المستحيل إنشاء الكيانات الجديدة ضمن الهياكل القديمة، وبدا أيضًا أن لا بدّ من القضاء على الماضي. لكن ما هو وضع الصين بالنسبة إلى هذا المنطق؟ لماذا يستمر النمو في الاقتصاد الصيني على الرغم من بقاء دولة الحزب؟ يبرر الليبراليون الجدد هذه المفارقة بدعوى أن في الصين مجتمعًا زراعيًا متخلفًا في طريقه إلى العهد الصناعي، بينما في روسيا مجتمع صناعي ناضج ومتقدم بصورة مبالغ فيها، ويحتاج إلى إعادة الهيكلة لتجنب الانسدادات في شرايين الاقتصاد. وفي حين لا يزال للدولة دور فاعل في تقدم الصين، فإن السوق وحدها تستطيع القضاء على الماضي وبناء المستقبل في روسيا[19].

(18) David Lipton and Jeffrey Sachs, «Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland,» *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 1 (1990), pp. 75-147, Cited in: Burawoy, p. 1106.

(19) Jeffrey Sachs [et al.], «Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe, and the Former Soviet Union,» *Economic Policy*, vol. 9, no. 18 (April 1994), pp. 101-145, Available at: <http://www.jstor.org/stable/1344459>.

لم يجد الليبراليون صعوبة في تفسير التردّي الاقتصادي الحادّ في روسيا، بل وجدوا في سرعة التردي تعجيلًا في الانتعاش اللاحق المأمول حين ينبثق المستقبل المشرق من رماد الماضي البائد. لكن، خلافًا لهذه الآمال، لم ينتج مجتمع برجوازي رأسمالي حديث مأمول من ذلك الأسلوب في الإصلاح والتغيير، بل نتج مجتمع من الرأسمالية الريعية التجارية الشبيهة برأسمالية العالم الثالث المتخلفة.

إن المحور المشترك في ذلك السجال بين التجربتين الروسية والصينية هو «الدولة» - قدراتها ومصالحها. والمفارقة في الموقف النيوليبرالي تكمن في أن التغلب على مقاومة النظام القديم المتأكّل للإصلاح يستدعي إجراءات لا تقدر عليها إلا الدولة القوية، وهو ما حصل في الصين ولم يقدّره الليبراليون الجدد حقّ قدره.

لكن فريقًا آخر من الاقتصاديين انتقد انتقادًا شديدًا النظرية النيوكلاسيكية في الاقتصاد التي قامت عليها مقاربة «العلاج بالصدمة» في الإصلاح الاقتصادي. انتقد الفرضيات التي تقوم عليها النظرة النيوكلاسيكية بما فيها فرضيات «المعلومات الكاملة» و«المبادلات السلسة الخالية من العوائق» وحقوق الملكية الواضحة والسوق المتوازنة. ففيما يتعلق بكمال المعلومات لاحظ ستيغلتز أن اختلال التوازن في المعلومات المتاحة لمختلف الناشطين في السوق يؤثر سلبًا في كفاءة قوى السوق في تخصيص الموارد الاقتصادية. وتأييدًا لذلك، قام الاقتصادي موريل (Murrell) بدراسة تعتمد المعطيات الإمبريقية (معطيات التجربة العملية). تحاجج هذه الدراسة بأن مجتمع اشتراكية الدولة لم يكن أقل كفاءة في تخصيص الموارد من المجتمع الرأسمالي؛ وما يميّز الرأسمالية عن الاشتراكية هو كفاءة الرأسمالية في الاستحداث والإبداع، أو ما سماه شومبيتر «التدمير الخلاق». لكن النجاح في الاستحداث والإبداع يتطلب بيئة مؤسسية تدعم المخاطرة وترسّخ الأمانة وتضمن العقود، وتروّج للثقة بالمستقبل.

تسببت استراتيجية العلاج بالصدمة، القائمة على التعجيل بتصفية النظام القديم، في زعزعة المؤسسات التقليدية الضرورية لنجاح التراكم الرأسمالي. فبين عامي 1992 و1994، قامت الحكومة الروسية بتحويل ملكية الأسهم في 11 ألف مشروع من مشروعات الدولة، تمثل 70 في المئة من القطاع الصناعي، إلى مالكين

من القطاع الخاص. لكن توقُّع أن يكون هؤلاء المالكون الجدد أكثر كفاءة في إدارة هذه المشروعات، أو سيبيعونها في السوق المالية إلى مستثمرين أكفاء، كان توقعًا في غير محله. وكانت هذه العملية أشبه بعملية «نهب» الأصول المخصخصة.

في المقابل، تقوم الاستراتيجية التطورية على التوصل إلى توافق مع الماضي بما يؤسس لاستحداث المستقبل. وعماد هذه الاستراتيجيا هو تعبئة الموارد وتوجيهها إلى تنمية القطاع الخاص الناشئ، في الوقت ذاته الذي يُجري فيه ضبط الموازنة في القطاع العام، والتركيز على تشجيع روح المبادرة في القطاع الخاص.

إن سند الاستراتيجية التطورية هو النظرية المؤسسية التي تتعامل مع الدولة على أنها أكبر من أن تكون مجرد وعاء للسياسات المرغوب فيها، بل ربما يكون من قبيل الحصافة أن يبدأ الإصلاح الاقتصادي قبل الإصلاح السياسي. ففي رأي الباحثة سوزان شيرك أن الخطأ الذي ارتكب في روسيا هو الشروع في إصلاحات سياسية قبل اتخاذ إجراءات إصلاحية في الاقتصاد. ذلك لأن تفكيك «دولة الحزب» فعلٌ أشد خطورة بكثير من إجراءات تحرير (لبرلة) الاقتصاد[20].

ب - اللامركزية والمحددات المالية للإصلاح

تناولت الإصلاحات التي شرعت فيها الصين في سبعينيات القرن الماضي الأمور المتعلقة بالمالية العامة، والأمور المتعلقة بحقوق الملكية، انطلاقًا من أن مصير التغيير الاقتصادي تحدده الجهة التي تتحكم بالفائض الناشئ في الاقتصاد.

في عام 1980، طبّقت الصين إصلاحات في المالية العامة، واتخذت إجراءات إدارية أحدثت لامركزية في السيطرة على الفائض الاقتصادي من خلال اتفاقات بين الحكومة المركزية والأقاليم، تعاقد الطرفان بموجبها على التشارك بينهما في الواردات المالية، وهي الاتفاقات التي عرفت «بتناول الطعام في مطابخ منفصلة». وبحسب شيرك، تسببت تلك اللامركزية في أنظمة المالية العامة في

(20) Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, California Series on Social Choice and Political Economy; 24 (Berkeley: University of California Press, 1993), Cited in: Burawoy, p. 1107.

عدد من السلبيات، مثل تضخم الأسعار والنزعة الحمائية للإنتاج المحلي في مناطق معينة تجاه مناطق أخرى.

في المقابل، تؤكد بحوث أخرى على إيجابيات اللامركزية في نظام المالية العامة حيث أدى تطبيقها على مستوى البلدات والقرى والنواحي المحلية إلى تنشيط التنمية الاقتصادية فيها، إذ تبين أن دفع المبالغ المحددة المتعاقد عليها للمركز ينجم عنه أن حجم الفائض المتبقي للمستويات المحلية يستمر مفتوحًا وقابلًا للتنظيم وفقًا للجهود المبذولة على هذه المستويات. بذلك، يكون الاستقلال المالي على المستوى المحلي حافزًا مهمًا للأداء التنموي.

أما في روسيا، خلافًا لذلك، فأولت الحكومة المركزية رصيد الفائض المالي اهتمامها، وسعت إلى تعظيمه من خلال الضرائب المحصلة من الأقاليم والنواحي، مخلفة شحًا في التمويل المتاح للمشروعات التنموية في الأقاليم والنواحي المحلية. ويفسّر بعض المحللين التناقض بين اللامركزية المالية في الصين، والمركزية المالية في روسيا، بأن الحكومة الروسية من دون الحزب الشيوعي كانت مضطرة إلى تأكيد سلطتها من خلال مركزية القرار في تخصيص الموارد المالية والاقتصادية، في حين خففت قوة الحزب الشيوعي في المجتمع الصيني من الحاجة السياسية إلى مركزية القرارات المالية والاقتصادية.

ج – اللامركزية وعلاقات الملكية

كما ذكرنا في الفقرات السابقة، عمدت السلطات المحلية في الصين إلى توليد الموارد الاقتصادية من قاعدة الهرم في المستوى المحلي، في حين اعتمدت السلطات المحلية في روسيا على استدرار مواردها من السلطة المركزية في أعلى الهرم.

تجري التنمية الاقتصادية المحلية في الصين من خلال ما يعرف بـ «شركات الولاية المحلية» التي هي عماد الصناعات الريفية المملوكة بصورة جماعية للولايات المحلية، والتي يديرها مدراء محليون متعاقدون مع السلطات المحلية ومسؤولون أمامها، في مقابل حصص من الأرباح التي تجنيها الشركات. وعلى الرغم من استقلالية المديرين المتعاقدين وإطلاق أيديهم في الإنتاج، فإنهم لا

يستطيعون التصرف في أصول الشركات التي يديرونها، والتي يملكها المجتمع المحلي. وحتى بعض المشروعات القليلة التي يملكها أفراد خواص، يعتمد اعتمادًا وثيقًا على شركات الولاية في التسويق وفي الحصول على مستلزمات الإنتاج.

أما في روسيا، في المقابل، فتمت خصخصة الملكية بصورة كاملة وأصبحت المشروعات خارج سيطرة الدولة. أما أسلوب الخصخصة من خلال توزيع صكوك ملكية (Vouchers) على العاملين في المشروعات، فأدى إلى سيطرة المديرين السابقين على مقدرات المشروعات وتصرفهم بها من منطلق اعتبارات الربح السريع والأفق القصير للمنظور، الأمر الذي أدى إلى تسرّب هائل من الموارد الاقتصادية البشرية والمادية والمالية من نطاق الإنتاج إلى نطاق المبادلات التجارية والمالية، وأسفر عن تقلّص كبير في مقابل القاعدة الإنتاجية للاتحاد الروسي.

خلاصة القول إن العبور إلى اقتصاد السوق في روسيا جرى من خلال الخصخصة المتسرعة، فأدى إلى تآكّل النشاط الاستثماري وإحباطه، أما العبور إلى اقتصاد السوق في الصين، فجرى من خلال المحافظة على الملكية العامة مع العمل على تأسيس وتطوير سوق مفتوحة في القطاع الخاص تجتذب أصحاب المبادرة من رجال الأعمال، وتمدهم بالحوافز على الاستثمار المباشر في مشروعات منتجة جديدة، وبذلك ارتفعت وتيرة تكوين رأس المال وارتفع معدل النموّ الاقتصادي مع ضمان المحافظة على «دولة الحزب».

ثانيًا: شروط البداية وتراتبية الإصلاح تايوان والصين مقارنة مع روسيا

تبيّن إحدى الدراسات[21] أن جانبًا مهمًا من الفروق في الأداء الاقتصادي المقارن بين تايوان والصين من جهة وروسيا من جهة أخرى هو وثيق الصلة بشروط البداية في الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي لكل بلد، وتراتبية

(21) Tianlun Jian, «Priority of Privatization in Economic Reforms: China and Taiwan Compared with Russia,» (Development Discussion Paper; 566, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge, MA, December 1996), Available at: <http://www.cid.harvard.edu/hiid/566.pdf>.

مراحل الإصلاح فيها، بمعنى الترتيب الزمني لبرنامج الإصلاح، وأي أوجه الإصلاح هي الأكثر إلحاحًا وأيها يحتمل التأجيل إلى مراحل لاحقة. إن توافق السياسات الإصلاحية مع واقع شروط البداية هذا هو أكثر أهمية من احتواء هذه السياسات على الخصخصة في ذاتها. فليست الخصخصة بالضرورة المكوّن الأساس للإصلاح بمحتواه المتمثل في التحوّل من اقتصاد التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق، وإلغاء الأنظمة التي تعوق المنافسة، والانفتاح على الاقتصاد العالمي، إلى غير ذلك. وتقدم الصين مثالًا على نجاح الإصلاح من خلال التأسيس لاقتصاد السوق بتشجيع التطور الذاتي للقطاع الخاص قبل الشروع في خصخصة المنشآت العامة. وتشير تجارب الأقطار ذات الأداء الاقتصادي العالي إلى أهمية التوسع في النشاط الصناعي في المرحلة الأولى من الإصلاح من أجل إرساء الحوافز الفاعلة للتنمية. أما الالتفات بدلًا من ذلك إلى خصخصة منشآت الدولة فيقود إلى تشتيت الانتباه عن مسار التنمية، بل ربما يتسبب أيضًا في مشكلات اجتماعية ويربك الاستقرار الاقتصادي.

تفيد تجارب البلدان الثلاثة أن نجاح سياسات الإصلاح وعودتها بالفائدة على البلد في نهاية المطاف يعتمد على ترافق عملية الإصلاح مع المحافظة على الاستقرار الاجتماعي والاستقرار في الاقتصاد الكلّي. فالإصلاح، ولا سيما إذا كان قوامه العبور من اقتصاد التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق، يتضمن تغييرًا في العقيدة السائدة التي تتغير معها منظومة المصالح بين فئات المجتمع وتبرز التناقضات بين هذه المصالح. ومن دون جوّ من الاستقرار يخفف من حدة هذه التناقضات، يصعب تطبيق استراتيجيات ناجحة في الإصلاح. فالإصلاح الناجح هو الذي يحظى بدعم الأغلبية الشعبية ومشاركة المجتمع واستعداده لخوض التجارب والتعلم من الأخطاء. أما المكانة التي تحتلها الخصخصة في الإصلاح وأهمية التعجيل بتطبيق الخصخصة فيعتمد على بنية الاقتصاد في المرحلة التي بلغها الاقتصاد عند التفكير بتطبيق الخصخصة.

هدف الخصخصة هو التغلب على تدني الكفاءة الناجم عن الفصل بين حقوق ملكية الأصول والحقوق في الدخل المكتسب من هذه الأصول. فالمنشآت

المملوكة للدولة تعاني تدني الكفاءة لأن الوكيل الذي يدير هذه المنشآت، وهو البيروقراطية - الحكومية، مستقل عن الأصيل في ملكيتها، وهو الدولة. كما يتطلب الاستعمال الكفؤ للأصول المملوكة حماية حقوق الملكية وضمان احترام العقود. لذلك، يفترض نجاح الخصخصة وجود بنيان مؤسسي يحمي حقوق الملكية ويوفر لها الأمن.

تتراجع أولوية الخصخصة في سياسات الإصلاح الاقتصادي حين يكون هنالك غياب أو قصور في البنيان المؤسسي الملائم للخصخصة، ولا سيما إذا صاحب ذلك فائض في قوة العمل ومشكلات في توفير العمالة، وهذه هي الحال التي سادت في الصين وتايوان في بداية عهدهما بالإصلاح. واجه البلدان حينئذٍ مشكلة القوة العاملة الفائضة من الزراعة وضرورة حل هذه المشكلة باستحداث فرص العمل في الصناعة والخدمات، وهذا بخلاف الحال في روسيا التي واجهت تحدي الإصلاح على خلفية مجتمع صناعي متقدم، لكن يُعاني تدنيًا في كفاءة الأداء والإنتاجية.

لا جدال في أن الاستراتيجية الصائبة في الإصلاح الاقتصادي في أي بلد هي التي تؤسس على مرحلة النموّ التي بلغها هذا البلد. من المؤشرات الجيدة على مراحل النموّ هو التركيب القطاعي لبنية الإنتاج. فإذا أخذنا تايوان والصين وروسيا نماذج، فسنلاحظ أن الإصلاح في تايوان بدأ في خمسينيات القرن الماضي، وبدأ في الصين في أواخر السبعينيات، وفي روسيا في منتصف التسعينيات. يعكس الجدول (5-1) التوزيع القطاعي في البلدان الثلاثة خلال حقبات زمنية مختلفة، حيث يتبين من هذا الجدول أن التركيب القطاعي للعمالة عند بداية الإصلاح في الصين (1978) وفي تايوان (1952) كان منحازًا إلى القطاع الأولي (الزراعة والتعدين) بنسبة 71 في المئة في الصين، و56 في المئة في تايوان. يلاحظ أيضًا أن حقبة النمو السريع في الصين وتايوان تزامنت مع انتقال ثقل النشاط الاقتصادي في البلدين من القطاع الأولي (الزراعي) إلى القطاعين الصناعي والخدمي، وذلك على الرغم من أن في أحدهما (الصين) ساد اقتصاد التخطيط المركزي، بينما ساد في الآخر (تايوان) اقتصاد السوق. ويدل هذا على أن ظاهرة النمو السريع تلك تعود إلى نشاط التصنيع أكثر مما تعود إلى طبيعة النظام الاقتصادي.

الجدول (5-1)
التوزيع القطاعي للعمالة في الصين وتايوان وروسيا والاتحاد السوفياتي (نسب مئوية)

قطاع الإنتاج	الصين			تايوان				روسيا				الاتحاد السوفياتي		
	1978	1984	1993	1952	1965	1977	1993	1980	1985	1987	1992	1940	1970	1988
أولي: زراعة وغيرها	70.5	64.0	56.4	56.1	46.5	26.7	11.5	15.0	14.0	13.8	14.4	9	11	10
ثانوي: صناعة وغيرها	17.4	20.0	22.4	16.9	22.3	37.6	39.1	42.1	42.0	41.8	40.6	44	45	43
ثالثي: خدمات وغيرها	12.1	16.0	21.2	27.0	31.2	35.7	49.4	42.9	44.0	44.5	45.1	47	44	47

المصدر: Tianlun Jian, «Priority of Privatization in Economic Reforms: China and Taiwan Compared with Russia,» (Development Discussion Paper; 566, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge, MA, December 1996), table 1, Available at: <http://www.cid.harvard.edu/hiid/566.pdf>.

الجدول (5-2)

التوزيع القطاعي للناتج/ الدخل الوطني والقومي
في الصين وتايوان وروسيا والاتحاد السوفياتي (نسب مئوية)

	الصين			تايوان				روسيا		الاتحاد السوفياتي		
	1978	1984	1993	1952	1965	1977	1993	1989	1992	1960	1970	1987
أولي: زراعة وغيرها	28.4	33.1	21.2	33.2	23.6	10.6	3.5	16.8	9.9	34	29	19
ثانوي: صناعة وغيرها	48.6	44.8	51.8	19.7	32.2	44.0	40.6	50.2	56.7	33	37	42
ثالثي: خدمات وغيرها	23.0	22.0	27.0	48.1	46.2	45.4	55.9	33.0	33.4	33	36	38

المصدر: Jian, «Priority of Privatization in Economic Reforms,» table 2, Available at: <http://www.cid.harvard.edu/hiid/566.pdf>.

يشبه التحول الاقتصادي الذي شهدته الصين بين عامي 1978 و1993 في ملامحه التحوّل الاقتصادي الذي سبقت إليه تايوان بين عامي 1952 و1965. ففي تايوان، زادت نسبة الصناعة والخدمات في الناتج الوطني من 68 في المئة في عام 1952 إلى 78 في المئة في عام 1965. وبصورة مناظرة زادت نسبة الصناعة والخدمات في الصين من 72 في المئة في عام 1978 إلى 79 في المئة في عام 1993.

خلال ما يزيد على عقدين، بين عامي 1965 و1993، بلغ المعدل السنوي للنموّ الاقتصادي الحقيقي في تايوان 8.8 في المئة. وبالنظر إلى أن الصين وتايوان ينتميان إلى ثقافة واحدة، ويشتركان في عدد كبير من الخصائص الاقتصادية والاجتماعية، ربما يمكن التنبؤ بأن أمام الصين أكثر من 15 عامًا من معدلات النموّ المرتفعة المرتبطة بالتصنيع. والسؤال: لماذا لم تتمكن روسيا، في مرحلة ما بعد الإصلاح، من تحقيق معدلات نموّ مرتفعة بالدرجة التي تحققت في تايوان والصين بعد الإصلاح فيهما؟ في رأي الاقتصاديين كلارك ولام[22] أنه كان على روسيا أن تعمل على العبور إلى اقتصاد السوق من طريق أخرى غير خصخصة منشآت الدولة، وهذا ما فعلته تايوان وما أخذت به الصين، كما رأينا في فصل سابق.

في حالة تايوان والصين، كانت المشكلة الاقتصادية الرئيسة هي التعامل مع الفائض الكبير في القوة العاملة الزراعية في سياق المستوى الضعيف للنشاط الصناعي. كان واضحًا أن أي سياسة تنجح في نقل أيدي عاملة من القطاع الزراعي حيث إنتاجيتهم متدنية إلى العمل في النشاط الصناعي عالي الإنتاجية من شأنها أن تكون عاملًا حافزًا على النموّ الاقتصادي، بل ربما يصحّ وصف هذه السياسة بأنها «كفؤة بمعيار باريتو» (Pareto Efficient) كونها تحقق نموًا اقتصاديًا سريعًا (باستيعاب الأيدي العاملة الفائضة من القطاع الزراعي) يستفيد منه الاقتصاد الوطني ومجموع السكان من دون أن يتضرر من ذلك أحد. ومن المؤكد لو أن البلدين لجآ إلى خصخصة منشآت الدولة في وقت مبكر لما كان لذلك نتائج إيجابية يعتد بها، وذلك للأسباب الآتية:

(22) Cal Clark and Danny Kin-Kong Lam, «Taiwan's with Privatization and Its Implications for the Former Soviet Bloc,» *Business and the Contemporary World*, vol. 7, no. 1 (1995), pp. 107-123.

- في المرحلة الابتدائية من الإصلاح، يؤدي التركيز على التوسّع في النشاط الصناعي إلى حفز التنمية بقوة. أما الالتفات بدلًا من ذلك إلى خصخصة منشآت الدولة فيقود إلى تشتيت الانتباه عن مسار التصنيع، فضلًا عن تسببه بمشكلات اجتماعية تحدث خللًا في الاستقرار الاقتصادي، من قبيل تسريح العمال من المنشآت المخصخصة ووضعهم في موضع المزاحمة مع الأيدي العاملة الواردة من القطاع الزراعي، وربما اضطرارهم إلى قبول أجور متدنية كثيرًا عن أجورهم السابقة ليتمكنوا من الحصول على فرص عمل.

- إجراء الخصخصة مبكرًا معناه إجراؤها في مرحلة قريبة العهد من نظام التخطيط المركزي الذي يرافقه بالضرورة اختلال أو تشوّه النسق العام للأسعار. في ظل هذا الاختلال، تضعف قوى المنافسة ويتدنى مستوى الثروة وتصبح آثار الخصخصة على الرفاه الاجتماعي غير معروفة. ذلك لأن ضعف المنافسة معناه ارتفاع تكلفة المعلومات في السوق وبالتالي درجة المخاطرة التي تسببها الخصخصة. ومع ضعف المنافسة يقلّ عدد الفرقاء المستعدين للإقدام على شراء الحصص أو أسهم الشراكة المعروضة للخصخصة، ويزيد احتمال ممارستهم الضغط لفرض أسعار لهذه الحصص أقل مما تستحق. ويزيد حجم الضرر إذا كان المشترون أجانب.

لتلك الأسباب، يتعيّن اختيار استراتيجيا من شأنها الدفع بعملية التصنيع وتكريس مناخ من المنافسة، وهذا بالضبط ما فعلته الصين وتايوان في المرحلة المبكرة من الإصلاح الاقتصادي.

أما روسيا، فخاضت تجربة مختلفة، إذ بدأت عملية التصنيع فيها في القرن التاسع عشر، أي في عام 1880 تقريبًا. وتطورت هذه العملية عبر السنوات، وارتفعت نسبة العاملين في الصناعة والخدمات الحضرية، وتدنت في المقابل نسبة العاملين في الزراعة والقطاع الأولي، فبلغت 9 في المئة فقط من مجموع قوة العمل السوفياتية، الأمر الذي ضيّق مجال انتقال الأيدي العاملة من الزراعة إلى الصناعة، وتسبب في تدني مستوى الإنتاجية في قطاعي الصناعة والخدمات، وما شكل همًا ثقيلًا للإصلاحيين في دول الاتحاد السوفياتي السابق.

طوال ثمانية عقود، تسبب التخطيط المركزي في تشويه الاقتصاد، وكان نمط الإنتاج متحيزًا إلى المصنوعات العسكرية أكثر منه إلى المصنوعات ذات الاستعمالات المدنية، وإلى الصناعة الثقيلة على حساب الصناعات الخفيفة. يبين الجدول (5-3) هذا الاختلاف في البنية الصناعية للاتحاد السوفياتي عنها في الصين وتايوان. ففي عام 1980، بلغت نسبة الصناعات الخفيفة في الاتحاد السوفياتي 21 في المئة مقارنة بـ 47 في المئة في الصين و53 المئة في تايوان. يمثل هذا دليلًا آخر على بنية اقتصادية يعتورها التشوّه، حيث تطغى فيها الصناعة الثقيلة على حساب المصنوعات المطلوبة للاستهلاك، وحيث يتم تجاهل عوامل العرض والطلب بدرجة تنتهي بتراكم المنتوجات غير الضرورية، وشحّ المنتوجات الضرورية. لذلك، حين انطلق الإصلاح في الكتلة السوفياتية، تمثلت التحديات المحورية التي جوبه بها في إعادة تخصيص الموارد من الصناعة العسكرية إلى الصناعات الخفيفة، إضافة إلى تحدي الارتقاء بكفاءة الإنتاج وتنمية حجمه بوجه عام.

يتطلب التعامل مع مثل تلك التحديات تكيّفًا هيكليًا ينطوي على تقليص بعض الصناعات أو إغلاقها، وعلى إنعاش صناعات أخرى والتوسع فيها. لذلك، تتعرض بدايات الإصلاح لاحتمال انخفاض الإنتاج الوطني. وهذا ما حصل فعلًا في جميع دول الاتحاد السوفياتي السابق حيث عانى الناتج الوطني انخفاضًا استمر بين عامين وخمسة أعوام.

يعتبر الارتقاء بالكفاءة مطلبًا صعبًا بشكل خاص، إذ يتطلب تحقيقه واحدة من ثلاث وسائل: **أولًا**، تحسين الإدارة الداخلية في المشروعات القائمة، وهي وسيلة غير مضمونة الفاعلية حين تأتي في سياق التغيّرات الواسعة في هيكل الإنتاج والظروف المضطربة التي ترافق المراحل الأولى من الإصلاح؛ **ثانيًا**، تأسيس مشروعات جديدة تجذب إليها القوة العاملة من مشروعات قائمة. وتعثر تطبيق هذه الوسيلة بسبب العجز في المالية العامة الذي كانت تعانيه الحكومة السوفياتية؛ **وثالثًا**، حصر تطبيق الخصخصة في المشروعات ذات الأولوية والملائمة لإجراءات الخصخصة، مع التركيز على تعزيز الاستقرار الاقتصادي وتشجيع المنافسة. وفي

ظروف روسيا الاقتصادية، نُظر إلى الخصخصة كوسيلة ناجعة لمعالجة النزعة إلى تغليب الاعتبارات السياسية على متطلبات الإصلاح الحقيقي. ومن الواضح أن السعي إلى تعظيم الأرباح يجعل المالكين الخواص أكثر كفاءة في إدارة المنشآت التي يملكونها. ومن شأن الخصخصة أن تساهم أيضًا في تخفيف عبء العجز في الموازنة من خلال الإيرادات التي تسفر عن بيع الأصول المخصخصة.

الجدول (5-3)

تطور البنية الصناعية في الاتحاد السوفياتي والصين وتايوان - الصناعات الثقيلة والصناعات الخفيفة (نسب مئوية)

الاتحاد السوفياتي			الصين			تايوان		
عام	صناعة ثقيلة	صناعة خفيفة	عام	صناعة ثقيلة	صناعة خفيفة	عام	صناعة ثقيلة	صناعة خفيفة
1970	75.3	24.7	1952	35.5	64.5	1976	40.3	59.7
1975	78.0	22.0	1978	56.9	43.1	1980	45.6	54.4
1980	79.4	20.6	1980	52.8	47.2	1985	47.4	52.6
1985	79.6	20.4	1985	52.9	47.1	1990	55.5	44.5
1988	80.1	19.9	1993	56.0	44.0	1993	61.8	38.2

الملاحظة: تعتمد بيانات الاتحاد السوفياتي على القيمة المضافة بتكلفة عوامل الإنتاج، بينما تستند البيانات الصينية إلى قيمة الإنتاج الصناعي بالأسعار الجارية. وتتعلق البيانات الخاصة بتايوان بالصناعة التحويلية.

المصدر: Jian, «Priority of Privatization in Economic Reforms,» table 3, Available at: <http://www.cid.harvard.edu/hiid/566.pdf>.

ثالثًا: الصين والهند - تقويم مقارن

شرعت الصين والهند في الإصلاح الاقتصادي في زمن متقارب في بداية ثمانينيات القرن الماضي. في الصين، بدأ الإصلاح في صورة تجارب على المستوى المحلي أجراها مزارعون وأعضاء في الإدارة المحلية. ففي عامي 1978 و1979، أخذ بعض المزارعين في إقليم أنهوي (Anhui) بالتدخل في إدارة

المزرعة الجماعية (الكوميونة) في الإقليم، في ما يتعلق باستعمال الأرض، باعتبار ذلك من حقوقهم الخاصة. وسرعان ما انتشرت هذه الحركة من إقليم أنهوي إلى القرى والأقاليم المجاورة. وفي خلال بضع سنوات، عمّ الصين هذا التغيير في نسق الإنتاج الزراعي نحو ما عرف بنظام المسؤولية الأسرية، المتمثل في عقود تبرمها الحكومات المحلية مع الأسر الفلاحية تفوّضها بموجبها فلاحة الأرض في مقابل أداء الضرائب المستحقة للحكومة المحلية، وتسليم الحكومة حصصًا معينة من جني المحاصيل الزراعية. كان حافز الفلاحين لقبول هذا النظام أنه مكّنهم من حرية التصرف في فائض المحاصيل الزراعية الذي يزيد على المقادير الملتزَم تسليمها إلى الحكومة، وبيع هذا الفائض بأسعار مجزية. كانت هذه التغييرات الإصلاحية عاملًا مهمًا في نموّ الإنتاج الزراعي بمعدلات غير مسبوقة بلغت 7.1 في المئة في الفترة 1979-1984 مقارنة بمعدل 2.7 في المئة في الفترة 1970-1978. يعزى هذا التقدم في معدلات النموّ إلى المرونة التي استحدثتها تلك الإصلاحات في استعمالات الأرض وتخصيص القوة العاملة لزراعة محاصيل عالية الثمن من غير محاصيل الحبوب، إضافة إلى ما شهدته محاصيل الحبوب ذاتها من نموّ في الإنتاج.

في القطاع غير الزراعي، جرى الإصلاح وفق أسلوب مشابه من حيث تخويل المشروعات الصناعية والتجارية صلاحية التصرّف في فائض الإنتاج الذي يبقى بعد تسليم الكميات المتعاقد عليها إلى الدولة، وبيع هذا الإنتاج في السوق التنافسية. سمّي هذا الأسلوب «المسار المزدوج» لأنه يجمع بين تقييد جانب من الإنتاج بخطة الدولة، وتحرير الجانب الآخر للتداول في السوق، وذلك من دون المساس بمبدأ ملكية الدولة للمشروعات. وما لبث نجاح أداء الأسواق أن وحّد المسارين لمصلحة نظام السوق. وشمل الإصلاح تخفيف القيود على نشاط المنشآت التعاونية والخاصة، وكذلك المنشآت القائمة على الاستثمار الأجنبي، من خلال التطوير الفاعل للنظام الاقتصادي نحو اقتصاد السوق.

كان من أوائل قصص النجاح الباهر لاقتصاد السوق في إقليم غواندونغ (Guandong) في عام 1979 حين اعتبر هذا الإقليم «منطقة اقتصادية خاصة»،

ونجح في اجتذاب الاستثمارات الأجنبية على الرغم من عدم اكتمال الإصلاحات المتعلقة بحماية حقوق الملكية الخاصة. كانت تلك بداية تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة بأحجام هائلة، انتهت بأن أصبحت الصين ثاني أكبر مستقبل للاستثمار الأجنبي المباشر في الاقتصاد العالمي.

في ثمانينيات القرن الماضي، تناولت عمليات الإصلاح مشروعات الدولة في صورة «نظم المسؤولية الإدارية» التي استحدثها مديرو هذه المشروعات، فأتاحت لهم استقلالية في القرارات المتعلقة بأعمال المشروعات، بما في ذلك الحق بالاحتفاظ بأرباح هذه الأعمال لأغراض الاستثمار ومكافأة العاملين. وفي بعض حالات، كان تعيين مديرين على مشروعات الدولة يتم من خلال مزايدات تنافسية بين المرشحين، أيهم يتعهد بحجم أكبر من الأرباح، الأسلوب الذي كان له تأثير إيجابي في الحوافز الإدارية، وبالتالي في الإنتاجية[23].

أما الطريقة الأخرى التي سلكها الإصلاح في المشروعات الحكومية فهي طريق الخصخصة التي شرع بها في التسعينيات، واتخذ معظمها شكل نقل الملكية إلى كبار المديرين في هذه المشروعات، فأصبح هؤلاء مالكيها الجدد. وبهذه الطريقة، بحلول عام 2005، أصبح 75 في المئة من مشروعات الدولة مشروعات خاصة[24].

كانت نتيجة تلك الإصلاحات، على اختلافها، تحقق معدلات عالية من النمو في الإنتاج الصناعي، وفي الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (Total Factor Productivity)، إذ نما الإنتاج الصناعي بمعدل سنوي بلغ 9.3 في المئة بين عامي 1978 و1993، وبلغ 11 في المئة بين عامي 1993 و2004. أما الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج فازدادت بمعدل 3.1 في المئة في الفترة الأولى، وبمعدل 6.2 في

(23) David D. Li, «Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy,» *American Economic Review*, vol. 88, no. 2 (1998), pp. 393-397, Cited in: Pranab Bardhan, *Awakening Giants, Feet of Clay: Assessing the Economic Rise of China and India* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010), and Theodore Groves [et al.], «China's Evolving Managerial Labor Market,» *Journal of Political Economy*, vol. 103, no. 4 (August 1995), pp. 873-892,.

(24) Y. Guo and C. Xu, «Subnational Government and Corporate Governance in China: Evidence from a Nationwide Survey,» (Typescript, Beijing University, 2006), Cited in: Bardhan, *Awakening Giants*.

المئة في الفترة الثانية[25]. وبفضل هذه المعدلات، تعدّ الصين أكبر ورشة للصناعة التحويلية في العالم. لكن اقتصر معظم عمليات التصنيع هذه على التجميع والتصنيع البسيط ضمن حدود متدنية للقيمة المضافة. لذلك، بقيت نسبة حصة الصين في القيمة المضافة للإنتاج الصناعي في العالم لعام 2004 في حدود 9 في المئة، مقارنة بحصة اليابان التي بلغت 21 في المئة، وبحصة الولايات المتحدة التي بلغت 24 في المئة للعام نفسه، بل هناك ما يدل على أن تايوان وكوريا الجنوبية حققتا مستوى من النمو في القيمة المضافة الصناعية خلال ربع القرن الأول من انطلاق التصنيع فيهما يفوق مستوى النمو الذي حققته الصين.

هناك جدال في شأن أهمية الدور الذي أداه الاستثمار الأجنبي المباشر والصادرات كمحركين للنمّو الاقتصادي. وفي هذا الشأن، ترجح التقديرات أن يكون الاستثمار الوطني في الداخل ونمو الاستهلاك الوطني قد شكلا عوامل محركة للنمو أشد تأثيرًا من دور الصادرات[26]. وتشير إحدى الدراسات إلى أن تأثير التجارة الخارجية في النمو، حتى في خلال فترة الذروة التي بلغتها هذه التجارة بين عامي 2002 و2007، لم يسهم بأكثر من 15 في المئة من النموّ الحقيقي في صافي الناتج الوطني في الفترة المذكورة.

جديرٌ بالذكر التأثير النسبي لنمو الإنتاج الصناعي والصادرات في التوسّع في العمالة. ويلاحظ في هذا الشأن أن تطوّر الإنتاج الصناعي شهد تحوّلًا تدريجيًا من المنتوجات كثيفة العمل (الألبسة وألعاب الأطفال والشعر المستعار والأحذية) نحو المنتوجات الأغلى في القيمة (الحواسيب والهواتف الخلوية والآلات والمعدات)، من التي تستخدم التكنولوجيا والمدخلات المتقدمة (المستوردة في الأغلب). وهذا يعني أن إنتاج النوع الأول من الصادرات، أي كثيفة العمل ورخيصة القيمة، لا بد من أن يجنح إلى الانتقال إلى بلدان أخرى حيث أجور العمال محدودي المهارة أقل منها في الصين.

---

(25) Bardhan, p. 22.

(26) Lee Branstetter and Nicholas Lardy, «China's Embrace of Globalization,» in: Loren Brandt and Thomas G. Rawski, eds., *China's Great Economic Transformation* (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2008), Cited in: Bardhan, *Awakening Giants.*

أما في الهند فشرع بالإصلاح في ثمانينيات القرن الماضي بإزالة القيود التنظيمية التي كانت تعوّق النشاط الصناعي وبتحرير النشاط التجاري. فأزيلت القيود عن دخول المشروعات الجديدة إلى السوق، وعن التوسّع في المشروعات القائمة، وأزيلت المحددات الكمية على التجارة وعلى المدفوعات بالعملات الأجنبية، وخفضت التعرفات الجمركية والقيود على الاستثمار الأجنبي في معظم النشاطات الاقتصادية. وجرى تعديل هيكل الضرائب المباشرة وغير المباشرة وخفض بعضها. واستحدثت إصلاحات في الإدارة المالية وغيرها من الإدارات الحساسة في القطاع العام، وفتح المجال أمام القطاع الخاص للاستثمار في مجالات كانت حتى ذلك الحين حكرًا على المشروعات الحكومية. وجرت عمليات خصخصة محدودة لبعض المشروعات العامة.

نتيجة لتلك الإصلاحات، ازداد انفتاح الاقتصاد الهندي على السوق العالمية، فارتفعت نسبة التجارة الدولية (مجموع الصادرات والمستوردات نسبة إلى صافي الناتج الوطني) من 16 في المئة في عام 1990-1991 إلى 45 في المئة في العقد الأول من الألفية الجديدة.

تقارن درجة الانفتاح المذكورة في الهند بدرجة الانفتاح المناظرة للصين التي ارتفعت من 21 في المئة في عام 1982 إلى 65 في المئة في أعوام العقد الماضي. كذلك، تتفوق الصين على الهند في مدى تحرير التجارة الخارجية، إذ يبقى مستوى التعرفات الجمركية في الهند أعلى بمقدار الضعف من مستواها في الصين. وتمارس الهند سياسة حمائية قوية ضد الإغراق، خصوصًا في ما يتصل بالمستوردات من الصين. واستفادت الهند والصين من الاندماج في الاقتصاد العالمي من حيث الانضباط وإعادة التنظيم في المنشآت الإنتاجية اللذين فرضتهما متطلبات المنافسة في السوق العالمية. لكن الهند استمرت متخلفة عن الصين في حجم الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد إلى كل منهما.

يقارن الجدول (5-4) مصادر النمو الاقتصادي في الصين والهند خلال الأعوام 1978 و1987 و1993 و2004 في القطاعات الرئيسة: الزراعة والصناعة والخدمات. ويبين الجدول تسارع النمو في الإنتاج وفي الإنتاجية الكلية لعوامل

الإنتاج في الأعوام المبكرة من القرن الحادي والعشرين في البلدين. ففي الهند، نما الإنتاج الصناعي بمعدل سنوي 5.4 في المئة بين عامي 1978 و1993، وتسارع إلى 6.7 في المئة بين عامي 1993 و2004، في حين نمت الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بمعدل سنوي 0.3 في المئة في الفترة الأولى، وتسارع نموها إلى معدل سنوي بلغ 1.1 في المئة في الفترة الثانية.

تدل المؤشرات على أن الآثار الإيجابية للإصلاح ظهرت بصورة خاصة في قطاع الشركات (Corporate Sector) الذي أصبح بفضل تأثيرها أكثر حيوية وأقدر على المنافسة. فعلى سبيل المثال، تبين إحدى الدراسات أن خفض التعرفة الجمركية على مدخلات الإنتاج أدى إلى ما يشبه الانفجار في تنوع المنتوجات الجديدة في الصناعة الهندية في قطاع الشركات المنظم وفي نوعيتها. وأغلب الظن أن أثر الإصلاحات في الأنظمة والإجراءات التي حررت الأسواق من الاحتكار وعززت عوامل المنافسة وصل أيضًا إلى الاقتصاد غير المنظم في الهند، الذي يساهم بنحو 45 في المئة من الإنتاج غير الزراعي، ونحو 85 في المئة من الإنتاج الزراعي، فضلًا عن أثر هذه الإصلاحات في تعزيز روح المبادرة في الأعمال في هذا القطاع، وتوثيق الروابط بينه وبين الاقتصاد المنظم.

الجدول (5-4)

مصادر النموّ الاقتصادي في الصين والهند في القطاعات الرئيسة
(معدل التغيّر السنوي بالنسبة المئوية للأعوام 1978-2004، و1978-1993، و1993-2004)

الفترة		الإنتاج	العمالة	إنتاج العامل الواحد	رأس المال المادي	الأرض	التعليم	إنتاجية عوامل الإنتاج
الزراعة								
1987-2004	الصين	4.6	0.3	4.3	2.3	0.0	0.2	1.8
	الهند	2.5	1.1	1.4	0.4	-0.1	0.3	0.8

يتبع

تابع

1978-1993	الصين	5.2	0.9	4.3	2.5	-0.2	0.2	1.8
	الهند	2.7	1.4	1.3	0.2	-0.1	0.2	1.0
1993-2004	الصين	3.7	-0.6	4.3	2.1	0.2	0.1	1.8
	الهند	2.2	0.7	1.5	0.7	-0.1	0.3	0.5
الصناعة								
1987-2004	الصين	10.0	3.1	7.0	2.2		0.2	4.4
	الهند	5.9	3.4	2.5	1.5		0.3	0.6
1978-1993	الصين	9.3	4.4	4.9	1.5		0.2	3.1
	الهند	5.4	3.3	2.1	1.4		0.4	0.3
1993-2004	الصين	11.0	1.2	9.8	3.2		0.2	6.2
	الهند	6.7	3.6	3.1	1.7		0.3	1.1
الخدمات								
1987-2004	الصين	10.7	5.8	4.9	2.7		0.2	1.9
	الهند	7.2	3.8	3.5	0.6		0.4	2.4
1978-1993	الصين	11.3	6.5	4.7	1.8		0.2	2.7
	الهند	5.9	3.8	2.1	0.3		0.4	1.4
1993-2004	الصين	9.8	4.7	5.1	3.9		0.2	0.9
	الهند	9.1	3.7	5.4	1.1		0.4	3.9

المصدر: Barry Bosworth and Susan M. Collins, «Accounting for Growth: Comparing China and India,» *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22, no. 1 (Winter 2008), pp. 45-66, Cited in: Pranab Bardhan, *Awakening Giants, Feet of Clay: Assessing the Economic Rise of China and India* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010), table 1, p. 23.

من العوامل التي كبحت نمو الاقتصاد في الهند، مقارنة بالنمو الاقتصادي المتفوق في الصين، تدني مستويات تعليم العمال وتدريبهم، وتدني مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي، وضعف الاستثمار في بنية الاقتصاد التحتية. ويتميز الأداء التنموي في الهند بتفوق الأداء في قطاع الخدمات، في حين يتميز الأداء

التنموي في الصين بتفوق الأداء في قطاع الصناعة التحويلية. يعود جانب من ذلك التفوق في أداء قطاع الخدمات في الهند إلى خدمات الأعمال بما فيها خدمات المعلوماتية والاتصالات والتمويل. لكن واقع الحال هو أن معظم حسن الأداء تركز في الخدمات المنتجة في القطاع غير المنظم.

لسبب ما، لم تنجح الهند في التوسع في الصناعات التحويلية كثيفة الاستيعاب للقوة العاملة، وهو التوسع الذي نجحت فيه الصين وفيتنام. يعزو بعض الخبراء هذه الظاهرة إلى تخلّف آليات التمويل بعيد المدى للمشروعات الصغيرة، إضافة إلى ضعف البنية التحتية والمرافق العامة في الهند. يضيف آخرون إلى الأسباب عيوب في قوانين العمل والعمال، وحصر إنتاج بعض السلع بالمنشآت الصغيرة، ما حرمها من مزايا الإنتاج على نطاق واسع.

جديرٌ بالذكر في هذا الإطار أن الإصلاح الاقتصادي في الصين، وما أدى إليه من تفوق في الأداء، لا يظهر تفوق الصين على الهند وحدها، بل تفوقها على كثير من الأقطار الأخرى التي شهدت أداءً متميزًا. لعل من أبرز ملامح الإصلاح في الصين التي قد تفسّر ذلك التفوق هي المقاربة التي كرّسها رائد الإصلاح الصيني دينغ شياوبينغ، والقائمة على تطبيق تجربة الإصلاح في أقاليم منتقاة واحدًا بعد الآخر. ابتُدئ بالإصلاحات المؤسسية على سبيل التجربة في مناطق معينة، وحين نجحت جرى تعميم تطبيقها في مناطق وأقاليم أخرى، إلى أن اكتسب الإصلاح شرعيته السياسية العامة. ونجحت هذه المقاربة القائمة على التجارب الإقليمية في التغلب على المقاومة السياسية للإصلاح، وفي كسب المترددين إلى مناصرة الإصلاح. وساعد في نجاح هذه المقاربة ما تتمتع به الأقاليم في الصين من اللامركزية والاستقلالية الذاتية لحكومات الأقاليم. لم يكن مثل هذا النجاح ممكنًا من دون تلك اللامركزية، ما جعل تقليده مستبعدًا في الاتحاد السوفياتي ودول أوروبا الشرقية، حيث تسود أنظمة شديدة المركزية من أعلى إلى أسفل. كذلك، ساعد تدني الاعتماد الاقتصادي المتبادل في نجاح المقاربة الإقليمية بين الأقاليم، ما سهّل تشخيص النجاح أو الفشل حصرًا ضمن الإقليم المستهدف بتجربة الإصلاح. وللأسباب ذاتها المتعلقة باللامركزية وضعف الاعتماد المتبادل

بين الأقاليم، أمكن تطبيق المقاربة التجريبية على الإصلاح في بعض أقاليم الهند. ومن الأمثلة على النجاح في التجربة الهندية البدء بتطبيق تقنيات معينة للحفاظ على البيئة في مناطق الزراعة المروية في الشمال الغربي للهند، ثم تعميم نجاح هذه التطبيقات في أقاليم الهند الأخرى. لكن تطبيق هذه المقاربة في الهند كان محدودًا، إذ لم تتمتع الحكومات المحلية في الهند بدرجة عالية من الاستقلال الذاتي في الشؤون المالية، كما كانت الحال في الصين. وما ساعد في نجاح المقاربة التي اعتمدت التجارب الإقليمية في الصين إقرار الحزب الشيوعي أنظمة من الحوافز تشجع كوادره المحلية على المنافسة في الأداء الاقتصادي مع الأقاليم الأخرى، وتكافئ النجاح في هذه المنافسة في الأداء بمكافآت مادية. ويمكن القول بصورة عامة إن الإصلاح الاقتصادي والأداء التنموي المرتبط به حققا في الصين نجاحات أعمق وأوسع مما تحقق في الهند، خصوصًا في ما يتعلق بالتصنيع الواسع المعتمد على كثافة العمالة.

الفصل السادس

الخصخصة في التطبيق
الدول العربية

أولًا: إعادة توزيع النشاط الاقتصادي بين القطاعين العام والخاص

يمثل عدد المنشآت التي تمتلكها الدولة وأحجامها، ويتولى القطاع العام إدارتها، أحد مقاييس مستوى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. وخلافًا لدور الدولة الذي ارتبط بالعقيدة في الأنظمة الاشتراكية، ارتبط تعاظم دور الدولة في الأنظمة الرأسمالية باعتبارات عملية تعود إلى ظروف الكساد العظيم الذي أصاب الاقتصاد العالمي في أوائل العقد الثالث من القرن العشرين. حينئذٍ، عمدت حكومة الولايات المتحدة، ومعها عدد من الحكومات الأوروبية، إلى التدخل المباشر لرفع مستوى الطلب الفاعل في الاقتصاد من أجل تفعيل الطاقات الإنتاجية العاطلة بسبب الكساد، كي تتمكن الأسواق من استعادة نشاطها وحيويتها وتخرج من مأزق الركود الذي انزلقت إليه. وهذا لا يعني أنه لم يكن للدولة دور حيوي قبل ذلك، بل تعود ظاهرة التدخل الحكومي الناشط في الاقتصاد إلى عقود سبقت. ففي القرن التاسع عشر وقبل ظهور الأحزاب الاشتراكية، كانت البلديات والحكومات في أوروبا الغربية تملك معظم مرافق الخدمات العامة، وكان بعضها إضافة إلى ذلك مالكًا حصصًا في البنوك التجارية. كما ارتبط مفهوم التدخل الحكومي قبل الحرب العالمية الأولى بعهود الملكة فكتوريا في بريطانيا والجمهوريين في البرازيل وبسمارك في ألمانيا.

بيد أن التدخل الحكومي بلغ أوجه بعد الحرب العالمية الثانية، حين نحت السياسات الاقتصادية في عدد من الدول الخارجة توًا من أتون الحرب نحو سياسة التأميم، مدفوعة بشكل رئيس بحاجة هذه الدول إلى إعادة إعمار الصناعات المحلية التي تضررت جراء الحرب، والحاجة إلى ضبط إيقاع النظام الإنتاجي

في الاقتصاد. وهذا يفسر لماذا لم تشهد دول كانت إلى حد ما في معزل عن الآثار التدميرية للحرب، مثل السويد والنرويج، توجهات مشابهة نحو التأميم.

أما الأقطار العربية فلم تشهد التحديث الاقتصادي إلا مع استقلالها أولًا عن الإمبراطورية العثمانية، ثم استقلالها عن الاستعمارين البريطاني والفرنسي بعد الحرب العالمية الثانية. ويمكن اعتبار التحرر من الاستعمار بدء عهد انخراط هذه الأقطار في سيرورة التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي انطلقت على خلفية اقتصادات يغلب عليها النشاط الإنتاجي ماقبل الصناعي من زراعي وتجاري وحرفي بسيط. لكنها، مع ذلك، تصنف ضمن اقتصادات السوق المدفوعة حركتها بآلية الأسعار وبالدور المحدود للدولة في النشاط الإنتاجي. لكن خروج هذه الأقطار إلى فضاء الاستقلال استدعى تدخل الدولة بشكل فاعل في الحياة الاقتصادية لإرساء قاعدة إنتاجية وخدمية قادرة على رفد التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة.

في خمسينيات القرن الماضي، وجدت الأقطار العربية التي استقلت عن الاستعمار بعد الحرب العالمية الثانية أن استقلالها كان شكليًا إلى حد بعيد، وأنها أقحمت في ساحة الصراع بين الدول الكبرى على مناطق النفوذ في المنطقة العربية، ولا سيما في الشرق الأوسط، حيث شكلت الثروة النفطية غنيمتها المجزية. في البداية، توزعت الدول الغربية في ما بينها مستعمراتها السابقة لتبقيها ضمن مناطق نفوذها، معتمدة على صلاتها مع النخب البرجوازية الحاكمة التي تعاونت معها في العبور إلى عهد الاستقلال. لكن حوادث كبيرة تدخلت في تشكيل الخريطة الجيوسياسية للمنطقة بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية. أخطر هذه الحوادث كان نكبة فلسطين وقيام إسرائيل مع انتهاء الانتداب البريطاني في عام 1948، كيانًا غاصبًا عدوانيًا وركيزة استراتيجية لاستدامة النفوذ الاستعماري للدول الغربية، وفي مقدمها الولايات المتحدة الأميركية. وبالتوازي مع هذا الحدث، كان العالم بعد الحرب العالمية الثانية قد انقسم معسكرين متصارعين: معسكر الدول الرأسمالية الاستعمارية الغربية، ومعسكر الدول الاشتراكية بقيادة الاتحاد السوفياتي والصين.

انقسمت الدول العربية بدورها بين تلك التي وقعت في حيز النفوذ الغربي البريطاني أو الأميركي أو الفرنسي، وفق صلاتها الموروثة عن الحقبة الاستعمارية

من جهة، وتلك التي تحدت هذا النفوذ بسياسة عدم الانحياز إلى أي من طرفي الاستقطاب الدولي الذي اتخذ على المستوى العملي الاقتراب من المعسكر الشيوعي وتطبيع العلاقات معه سياسيًا واقتصاديًا وعسكريًا، والتأثر بأيديولوجيته الاشتراكية. لكن اشتركت هذه الدول في أنها تعاملت مع استقلالها باعتباره الفرصة الملائمة لتحقيق طموحها في الانعتاق من إسار التخلف وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، شأنها شأن جمهرة الأقطار الأقل نموًا في آسيا وأفريقيا وأميركا اللاتينية. فاتجه معظمها إلى اعتماد التخطيط كأداة رئيسة لتوجيه التنمية الاقتصادية والاجتماعية، واعتماد التصنيع بالإحلال محل المستوردات الركيزة الأساس لاستراتيجية التنمية المرجوة.

لكن التغيرات السياسية والأيديولوجية التي شهدها العالم في ثمانينيات القرن الماضي وتسعينياته، ليس أقلها انهيار جدار برلين وتفكك الاتحاد السوفياتي وكتلة الدول الاشتراكية (أو دول «التخطيط المركزي» بمصطلح الأمم المتحدة)، أوقعت تأثيرًا بالغًا في السياسات الاقتصادية في البلدان العربية شملت تراجع مكانة «التخطيط للتنمية» تحت تأثير فشل التخطيط المركزي على النمط السوفياتي، على الرغم من الفرق الشاسع بين مفهوم «التخطيط المركزي» الذي يغيّب قوى السوق، ومفهوم «التخطيط للتنمية» الذي يسعى على العكس إلى الارتقاء بكفاءة قوى السوق وتعظيم مردودها الاجتماعي. لكن زخم الفكر النيوليبرالي ورواج «توافق واشنطن»، المتمثل في سياسات صندوق النقد الدولي ومجموعة البنك الدولي، نجح في إحداث الخلط والالتباس بين المفهومين المتناقضين، ونجح خصوصًا في دفع السياسات الاقتصادية للدول النامية نحو الليبرالية المفرطة، بما في ذلك تحرير التجارة الخارجية وتشجيع الاندماج غير المتكافئ في السوق العالمية، وتقنين دور الدولة الذي جعل من الخصخصة عنوانًا للإصلاحات السياسية والاقتصادية التي يجب على الدول النامية كما المتقدمة اعتمادها، والتي جرى معظمها في الدول المتقدمة[1].

---

(1) Ladan Mahoobi, *Privatising State-Owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries* (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003), and John Nellis, «The International Experience with Privatization: Its Rapid Rise, Partial Fall and Uncertain Future,» (SPP Research Papers; v. 5, issue 3, School of Public Policy, University of Calgary, Calgary, Alta., January 2012).

تبعًا لذلك واجهت البلدان العربية، كما البلدان النامية الأخرى، ضغوطًا كبيرة كي تنتهج سياسات الخصخصة. فإضافة إلى الضغوط الداخلية المتمثلة بشكل أساسي في تزايد الأعباء المترتبة على الحكومات جراء تنامي دورها في الحياة الاقتصادية وضعف قدرات الدولة على إدارة المنشآت الحكومية بكفاءة وفاعلية، كانت الضغوط الخارجية شديدة الوطأة، ولا سيما في البلدان التي تعرضت لأزمات اقتصادية بسبب اضطراب سياساتها الاقتصادية الكلية (الماكروية) ما أدخلها في دورات من عجز الموازنة العامة وعجز ميزان المدفوعات، وورّطها في مستويات عالية من المديونية والعوز إلى المعونات الخارجية، وإلى اللجوء إلى مؤسسات التمويل الدولية في واشنطن.

بطبيعة الحال، تفاوتت درجة تأثر الأقطار العربية بالضغط المشار إليه بحسب مدى حاجتها إلى التمويل الخارجي وغزارة مواردها الوطنية. كانت الدول النفطية أقل عرضة لهذه التحديات، ولا سيما المالية منها، وهذا ما حدّ من حاجتها إلى تنفيذ برامج الخصخصة وجدية مساعيها إلى ذلك. فلم تكن الثروة النفطية التي تتمتع بها دول الخليج العربي سببًا في تنامي دور القطاع العام وهيمنته على نطاق واسع من القطاعات الاقتصادية، كالصناعات التحويلية والاتصالات والكهرباء والمياه والعقار والإنشاءات والزراعة والتعليم والصحة، فحسب، إنما قللت أيضًا من حاجة اقتصادات هذه الدول إلى التمويل الخاص، وجعلتها أقدر على تحمل أعباء القطاع العام المالية المتنامية. في المقابل، شكل التراجع الملحوظ في أسعار النفط العالمية إبان ثمانينيات القرن الماضي وتذبذبها بين الفينة والأخرى دافعًا جديدًا لهذه الدول إلى إعادة النظر في سياساتها الاقتصادية والميل إلى التنويع وتقليل الاعتماد على القطاع النفطي وإشراك القطاع الخاص بشكل فاعل في المسيرة التنموية. بالفعل، تمكن القطاع الخاص من إيجاد موطئ قدم له مرموق في دول الخليج العربي كلها، لكن من دون التأثير في هيكل الملكية الحكومية في الشركات والمنشآت القائمة، ما أدى إلى احتفاظ القطاع العام بحضوره القوي في الاقتصادات الخليجية باستثناء الكويت، حيث شهدت السياسة الاقتصادية في الكويت درجة من الجنوح نحو الخصخصة تمثلت في قيام الهيئة العامة

للاستثمار ابتداءً من عام 1994 ببيع قسم من أسهم الدولة في عدد من الشركات المدرجة وغير المدرجة في السوق المالية[2].

لكن احتفاظ القطاع العام بمكانته في الاقتصادات الخليجية لم يمنع من تزامن ذلك مع نهضة ملحوظة في المشروعات الخاصة في شتى المجالات والأنشطة الاقتصادية، ولا سيما في الصناعات البتروكيماوية والتحويلية والصحة والتعليم ومشروعات البنى التحتية والخدمات التكنولوجية. وترافق ذلك مع فتح المجال أمام الاستثمارات الأجنبية التي ساهمت في نقل المعرفة والتكنولوجيا وتوطينها في هذه البلدان. إلا أن ما يؤخذ على هذا النهج أنه جاء في أطر ترتيبات ريعية معتمدًا بشكل أساس على زخم الإعانات الحكومية غير المباشرة المتمثلة خصوصًا في توفير مدخلات الإنتاج من الوقود والطاقة وغيرها من الخدمات، بأسعار مدعومة تقل كثيرًا عن مستوياتها في معظم دول العالم. وعلى الرغم من الدور الفاعل الذي غدا القطاع الخاص مطلعًا به في اقتصادات دول الخليج العربي، فإنه ما زال يعتمد بشكل كبير على القطاع العام، وما زالت الدولة حاضرة بقوة على الصعيد الاقتصادي مقارنة بحضورها في دول العالم المختلفة، ربما باستثناء البحرين والإمارات، وباستثناء دبي على وجه الخصوص لأن اقتصادها يتمتع بقدر عالٍ من التنوع وبمشاركة أوسع من القطاع الخاص[3].

أما القطاع العام في الدول العربية النفطية من خارج المجموعة الخليجية، وتحديدًا العراق والجزائر وليبيا، فاستمرت هيمنته واضحة على إدارة الأنشطة الاقتصادية، ليس بسبب تنامي القدرات المالية لحكومات هذه الدول، خصوصًا بعد فورة أسعار النفط العالمية في مطلع سبعينيات القرن الماضي فحسب، وإنما أيضًا بسبب إصرار الساسة والطبقة الحاكمة فيها على تبني الفكر الاقتصادي الاشتراكي.

---

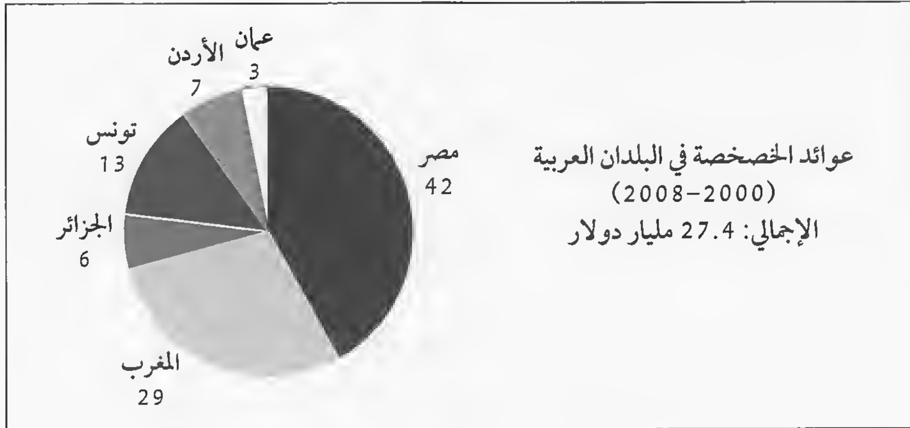
(2) صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد (أبو ظبي: الصندوق، 2002).

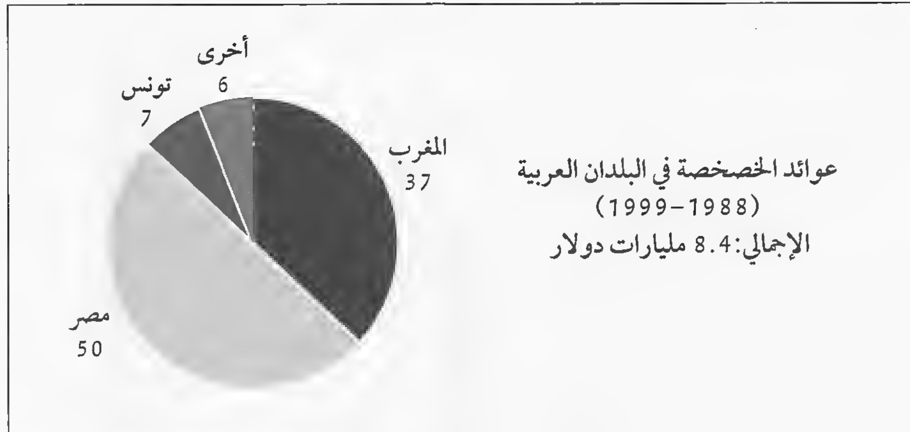
(3) Steffen Hertog, «The Private Sector and Reform in the Gulf Cooperation Council,» (Research Paper; 30, Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States, July 2013).

أهم ما ميز أنشطة الخصخصة في دول المنطقة التي شهدت في بداية نشأتها تعظيمًا للدور الاقتصادي للقطاع العام، ولا سيما تلك التي تأثرت بالعقيدة الاشتراكية، سواءً أكان ذلك من خلال حركات التأميم أم بتنفيذ الدولة استثمارات كبرى في عدد من النشاطات الإنتاجية التي اعتبرت ذات أهمية استراتيجية كالصناعة الثقيلة، هو سياسة الارتداد عن دور الدولة وتدخلها في قطاعات إنتاجية تنافسية ليس للدولة حضور فاعل فيها على المستوى العالمي، إلا في الدول ذات الطابع الاشتراكي. فالمدى الذي بلغه تطبيق الخصخصة في البلدان العربية وطبيعة المنشآت التي تمت خصخصتها في كل بلد وعددها وحجم أصولها، وتحديدًا في مصر والمغرب، اعتمد من دون شك على المدى الذي كانت تضطلع به الدولة في القطاعات غير التقليدية. ففي مصر على سبيل المثال، شملت عمليات الخصخصة التي جرت خلال العقد الأخير من القرن الماضي 84 منشأة صناعية وخدمية من أصل 104 منشآت خُصخصت في خلال تلك الفترة، منها شركات كيمياوية وغذائية وسياحية وتعدينية ولوجستية وغيرها من الأنشطة غير التقليدية. وشهد المغرب بدوره عمليات خصخصة واسعة لأنشطة غير تقليدية لكن أقل تنوعًا، تركز معظمها في الخدمات الفندقية والتعدينية والأسمدة.

مع بدايات العقد الماضي، وفيما مضت دول مثل مصر والمغرب وتونس قدمًا في نهج الخصخصة الذي أطلقته بقوة في العقد الأخير من القرن الماضي، دخلت دول عربية أخرى معترك الخصخصة مع رواج «توافق واشنطن» والليبرالية الاقتصادية، واتسع نطاق الخصخصة ليشمل نشاطات كانت تعتبر تقليديًا من شأن القطاع العام. واتخذت دول مثل الأردن ولبنان والسودان وليبيا واليمن وعمان إجراءات عملية نحو الخصخصة كجزء من سياسات الإصلاح الاقتصادي، فنقلت إلى القطاع الخاص جانبًا من ملكيتها في عدد من الشركات والمؤسسات العامة في البنى التحتية والمرافق العامة التي كانت مستثناة من أجندة الخصخصة في بداياتها، فأضحت محركًا رئيسًا لها في الحقبة الجديدة.

الشكل (6-1)
التوزيع النسبي لعوائد الخصخصة بين البلدان العربية
(بالنسبة المئوية)





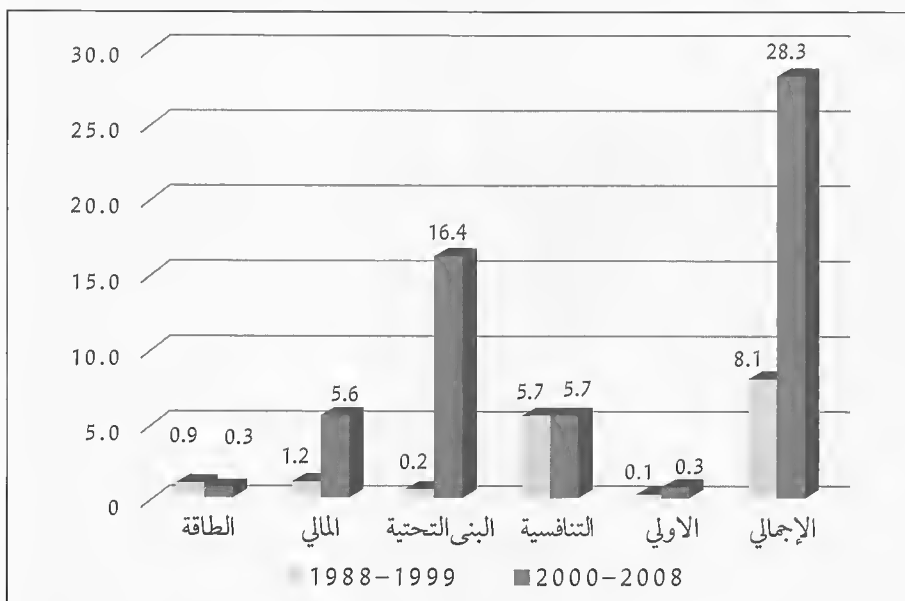
المصدر: World Bank Group, Privatization Database.

في خلال الفترة 2000-2008، شكلت عوائد خصخصة منشآت البنى التحتية نحو 58 في المئة من إجمالي عوائدها في المنطقة، وهذه نسبة مرتفعة خصوصًا إذا قورنت بالفترة التي سبقتها، والتي لم تتجاوز فيها قيمة منشآت البنى التحتية التي طاولتها الخصخصة نسبة 2 في المئة من إجمالي قيمة هذه المنشآت. كما شملت مجالات الخصخصة قطاعات أخرى غير تقليدية، كالأنشطة التنافسية

التي شكلت عوائدها نحو 20 في المئة من إجمالي عوائد الخصخصة التي تحققت خلال العقد الأول من القرن الحالي، معظمها في مصر والمغرب والجزائر. وكان للقطاع المالي حضور في قائمة المنشآت التي جرت خصخصتها خلال الفترة ذاتها، حين استغنى المغرب ومصر عن جانب من ملكيتهما في المصارف العامة وحولاها إلى القطاع الخاص، وكذلك حين وقعت الحكومة الليبية في عام 2007 اتفاقية شراكة استراتيجية مع مجموعة مصرفية فرنسية حازت بموجبها هذه المجموعة على 19 في المئة من أسهم مصرف صحارى، وتبع ذلك إبرام صفقة مع البنك العربي الأردني حاز بموجبها 19 في المئة من أسهم مصرف الوحدة، في إطار عملية خصخصة الجهاز المصرفي.

الشكل (6-2)

عوائد الخصخصة في المنطقة العربية (مليار دولار)



المصدر: World Bank Group, Privatization Database.

تواجه خصخصة معظم قطاعات المرافق العامة مشكلة كون معظمها في منزلة احتكارات طبيعية قائمة على منشآت كبيرة الحجم وعالية التكلفة، فلا

تفضي خصخصتها إلى سوق تنافسية تلجها المنشآت وتخرج منها بعوامل الكفاءة في الأداء الذي تفرضه المنافسة، بل يرجح أن ثمة مخاطرة بأن تغتنم هذه المنشآت غياب المنافسة لجني ريوع احتكارية. وهذا ما أدى إلى إقامة هيئات عامة مستقلة لتنظيم مسلكية الإدارة في هذه المنشآت ومراقبتها بهدف الحد من ريع مزاياها الاحتكارية، بما في ذلك التأكد من أنها لا تعظّم أرباحها بالحد من الإنتاج ورفع الأسعار أو غير ذلك من ممارسات تجافي مسؤولياتها الاجتماعية، كون منتوجاتها من السلع ذات النفع العام. ولعل الاستثناء الأبرز هو قطاع الاتصالات الذي تزامنت عمليات الخصخصة فيه مع ثورة نوعية كبيرة في تكنولوجيا الاتصالات. وشكل ذلك حافزًا إضافيًا لتشجيع الخصخصة في هذا القطاع. فمن جهة، اعتبر القطاع الخاص الأكثر كفاءة في الاستفادة من ذلك التقدم التكنولوجي الكبير؛ ومن جهة أخرى، اتضح أن سوق الاتصالات الجديدة تتميز بدرجة عالية من التنافسية بين خدمات الخط الثابت وخدمات خطوط الهواتف الخلوية، وفي ما بين مزودي هذه الخدمات الأخيرة.

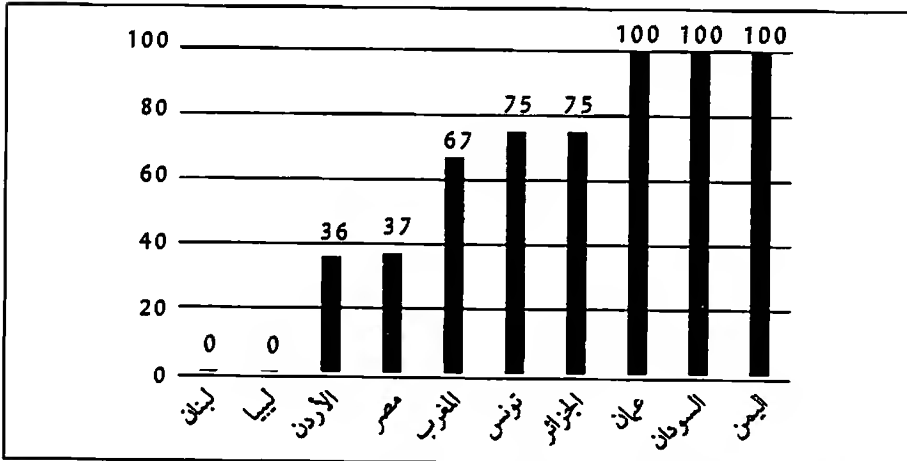
بعبارة أخرى، ربما يشير تصدر قطاع الاتصالات عملية الخصخصة في المنطقة إلى أن الحكومات باتت مقتنعة أن القطاع الخاص هو الأقدر على إدارة هذا النشاط بكفاءة، وعلى مواكبة ثورة الاتصالات التي شهدها العالم منذ منتصف تسعينيات القرن الماضي والاستثمار فيها، خصوصًا في ضوء المشكلات الكثيرة التي كانت تحيط بخدمات الاتصالات في ظل الملكية والإدارة الحكومية لها. كما استفاد عدد من الدول من ثورة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات لتعزيز إيرادات المالية العامة من خلال خصخصة حقوق تقديم الخدمات الجديدة كمنح تراخيص تقديم خدمة الهاتف النقال وخدمة الإنترنت وغيرها من الخدمات. ولعل أبرز ما يؤكد تصدر قطاع الاتصالات عمليات الخصخصة هو اقتصار الخصخصة في دول مثل تونس والسودان واليمن وسورية على قطاع الاتصالات، إما من خلال بيع جانب من حقوق ملكيتها في شركات الاتصالات القائمة أصلًا وإما من خلال منحها تراخيص تقديم خدمات الاتصالات، ولا سيما النقالة، وفقًا لنظام البناء والتشغيل وتحويل الملكية (BOT). يضاف إلى ذلك أن عددًا من الدول العربية جعل قطاع الاتصالات محورًا لسياسة الخصخصة. فعلى سبيل المثال، شرعت

الجزائر بين عامي 2001 و2003 بمنح رخصتين لتشغيل خدمة الهاتف النقال لشركات خاصة بعوائد ترخيص بلغت نحو 79 في المئة من عوائد الخصخصة في الجزائر خلال الفترة 2000-2008. وفي الأردن، تم تحويل 40 في المئة من ملكية الحكومة في شركة الاتصالات، الشركة الوحيدة التي كانت تتولى تقديم خدمات الاتصالات، إلى ائتلاف شراكة خاص وإلى مستثمرين محليين وأجانب ومؤسسة الضمان الاجتماعي بقيمة إجمالية بلغت نحو 697 مليون دولار[4]. أما في المغرب فشملت عمليات الخصخصة قطاعات خدمية وصناعية كالفنادق والخدمات المالية والصناعات البتروكيماوية في حقبة مبكرة، تبعتها حقبة شهدت تنفيذ كبرى عمليات الخصخصة الحديثة في المنطقة، وهي خصخصة شركة الاتصالات المغربية التي جرت على مراحل عدة، منحت لشركة خلالها تراخيص نقال وتكنولوجيا المعلومات بعائد إجمالي تجاوز 5.315 مليار دولار.

الشكل (6-3)

عوائد الاتصالات منسوبة إلى إجمالي عوائد الخصخصة (2000-2008)(*)

(بالنسبة المئوية)



(*) تشمل أيضًا رسوم منح التراخيص الجديدة للتشغيل

المصدر: World Bank Group, Privatization Database.

(4) N. Darwish, «The Privatization Program in Jordan,» (Arab Jordan Investment Bank, 2005).

أهم ما يمكن استنتاجه من تتبع تطور عمليات الخصخصة في المنطقة العربية أن الحقبة الأولى جاءت أساسًا لتقنين الدور المتسع للدولة على صعيد إنتاج السلع والخدمات. فالأنشطة التي شملتها عمليات الخصخصة في دول كمصر والمغرب هي بشكل عام أنشطة متنوعة في طبيعتها وحجمها وأهميتها. وكان معظم المنشآت التي خُصخصت ضمن نشاطات لم تعتد الدولة تملكها أو إدارتها إلا في الاقتصادات الاشتراكية. لذلك اعتبر الاستغناء عن ملكيتها وإدارتها لمصلحة القطاع الخاص مساهمة في تغيير الانطباع العام في شأن النظام الاقتصادي الذي تنتهجه الدولة وإفساحًا في المجال أمام خصخصة نشاطات كان القطاع العام يستأثر بملكيتها باعتبارها ذات أهمية استراتيجية للاقتصاد الوطني.

أما المرحلة الثانية والممتدة من بداية الألفية الجديدة، فاختلفت في منهجيتها ونطاق شمولها بشكل كبير عن المرحلة الأولى. فالنشاطات التي جرت خصخصتها في هذه المرحلة تعتبر في معظمها نشاطات استراتيجية اعتادت الدولة حتى في الاقتصادات الحرة تملكها وإدارتها. وعلى كل حال كان للتحولات التي شهدتها سياسات الخصخصة في المنطقة على مدار نحو عقدين من الزمن أسبابًا تفسرها. من هذه الأسباب ما تعلق بضغط سياسي وإملاءات دولية، ومنها ما كان مدفوعًا باعتبارات اقتصادية ومالية بحتة، ومنها ما جاء استكمالًا لسياسات المحاصصة الريعية التي كثيرًا ما اعتبرت ركيزة أساسية لتوزيع الثروة في دول المنطقة. وأيًا كانت الأسباب، أهم ما يمكن استنتاجه عند مراجعة ممارسات الخصخصة وسياساتها في المنطقة على مدار نحو عقدين من الزمن أنها أصبحت أكثر جرأة وعمقًا، لتشمل أصولًا ومنشآت أكثر ضخامة وأهمية.

في نهاية التحليل، تجدر الإشارة إلى أن افتراقًا مهمًا في السياسات الاقتصادية نشأ بوضوح بين مجموعة الدول العربية التي بقيت خاضعة لنفوذ دول الغرب الرأسمالية من جهة، والدول العربية التي انضمت إلى مجموعة دول عدم الانحياز. استمرت المجموعة الأولى ملتزمة اقتصاد السوق والسياسات

الليبرالية، وأما المجموعة الثانية المنتمية إلى حركة عدم الانحياز فغلب على استراتيجية التنمية فيها التأثر بالأيديولوجيا الاشتراكية وتكليف القطاع العام بدور رئيس في التنمية يخرج به عن نطاق المبادرات الاستثمارية في مشروعات جديدة نحو القيام بتأميم مشروعات إنتاجية قائمة في القطاعات المختلفة. وأدت سياسة التأميم إلى إضعاف طبقة الرأسماليين ورجال الأعمال تحت شعار المشروع الناصري القاضي «بتفكيك سيطرة رأس المال على الحكم»، لكنها أدت في الوقت ذاته إلى إضعاف روح المبادرة في القطاع الخاص من جهة، وأفضت في أحيان كثيرة إلى تردي مستوى الكفاءة في إدارة المنشآت المؤممة وتراجع أرباحها. وهناك دول تتبع في التوجه العقائدي إحدى المجموعتين، إلا أن هيكلية اقتصاداتها تضفي شيئًا من الخصوصية على الدور المعياري للدولة وأركانها. فعلى سبيل المثال، تنتمي دول الخليج العربية في التوجه العقائدي إلى المجموعة الأولى، لكنها تتميز بضخامة دور الدولة بسبب مكانة قطاع الطاقة في الاقتصاد مع مقدار كبير من التداخل بين «الإمارة والتجارة»، الأمر الذي يرشح مجموعة هذه الدول لأن تكون من دول اقتصاد السوق، لكن مع التحفظ في شأن الخصوصية المشار إليها.

تكاد تجارب الخصخصة في الأقطار العربية تنحصر في أنموذجين: **الأول** أنموذج دول المجموعة الأولى حيث تركزت التجربة في خصخصة المرافق العامة مثل الاتصالات والطاقة والمياه والتعليم، وخصخصة الشركات الحكومية التي تتولى احتكارات طبيعية مثل التعدين واستخراج النفط وغيرها من أنشطة استغلال المصادر الطبيعية؛ أما الثاني فأنموذج طبق في دول المجموعة الثانية حيث تركزت التجربة في خصخصة المنشآت الإنتاجية المؤممة والمرافق العامة. وفي رأينا، تتكرر دروس تلك التجارب في الدول التي تشملها كل مجموعة، لذلك اخترنا أن نستقرئ أهم تلك الدروس من خلال تحليل تفصيلي للتجربتين الأردنية والمصرية باعتبار التجربة الأردنية أنموذجًا معبرًا عن المشترك في تجارب دول المجموعة الأولى، واعتبار التجربة المصرية أنموذجًا معبرًا عن تجارب دول المجموعة الثانية، وإن بدرجات متفاوتة. لذلك خصص المبحث الثاني في هذا الفصل لمراجعة التجربة المصرية، والمبحث الثالث لنبذات موجزة عن الخصخصة في دول عربية

أخرى. وخُصص الفصل السابع كله لمراجعة التجربة الأردنية بالنظر إلى الفرصة الاستثنائية التي أتيحت لمؤلفي هذا الكتاب للإلمام بتفصيلات هذه التجربة.

ثانيًا: تجربة الخصخصة في مصر

كان الاقتصاد المصري قبل ثورة 1952 اقتصاد سوق، اقتصر فيه دور الدولة على الخدمات الأساس والمرافق العامة. لكن المعطيات السياسية والأيديولوجية التي أعقبت العدوان الثلاثي على مصر في عام 1956 أحدثت تغييرًا كبيرًا في إدراك الحكومة المصرية دور الدولة في الاقتصاد. فمن جهة، تعزز الاستقلال السياسي لمصر بالخروج على التبعية للغرب، وتطبيعها العلاقات السياسية والاقتصادية مع الاتحاد السوفياتي ودول المجموعة الاشتراكية، ومشاركتها في تأسيس تكتل دولي لمجموعة دول «العالم الثالث» التي لم تشأ أن تكون تابعة لدول «العالم الأول» الرأسمالية الاستعمارية في الغرب، ولا لدول «العالم الثاني» الاشتراكية في الشرق، وأن تسلك طريق «الحياد الإيجابي» بين المعسكرين تحت عنوان «دول عدم الانحياز». كانت مصر واحدة من الدول القائدة في تأسيس هذا التكتل، إلى جانب الهند والصين.

من جهة أخرى، كانت دول العالم الثالث بمقاييس التقدم الاقتصادي مرادفة تقريبًا لدول «الجنوب» الأقل نموًا في آسيا وأفريقيا وأميركا اللاتينية، وكانت قد سادت سياستها الاقتصادية نظريات التنمية الحديثة المعتمدة على دور فاعل للدولة في التخطيط للتنمية. وعلى الرغم من النجاح الظاهر للتخطيط المركزي في الاتحاد السوفياتي في تحقيق التقدم الصناعي الذي مكنه من خوض الحرب العالمية الثانية بنجاح، ومن إطلاق أول كوكب صناعي في الفضاء الخارجي، ومن امتلاك القدرات النووية والصاروخية، فإن نظريات التخطيط للتنمية التي سادت دول العالم الثالث - باستثناء الصين - لم تذهب إلى حد تبني منهج التخطيط المركزي على النمط السوفياتي القائم على المحاولة الفاشلة لاستبدال قرارات التخطيط المركزي بآلية الأسعار في السوق التنافسية، وهي المحاولة التي أدت في نهاية المطاف إلى انهيار اقتصاد الدول التي اعتمدت هذا المنهج، لأن روّاد نظريات

التنمية الحديثة كانوا في الأغلب من علماء الاقتصاد غير المتأثرين بأيديولوجيات سياسية تلوّن تفكيرهم وتحرفه عن موضوعية المقاربة، الأمر الذي حصّنهم ضد التورط في تجاهل أهمية قوى السوق وآلية الأسعار في التخصيص الكفؤ للموارد الاقتصادية، شريطة وضع السوق ضمن حكمانية تصون النشاط الاقتصادي من التشوهات الاحتكارية، وتوجه تخصيص الموارد بما يحقق الأهداف الاجتماعية.

على تلك الخلفية السياسية والفكرية، اعتمدت الحكومة المصرية بعد ثورة 1952 سياسة توجيه القطاع العام للاضطلاع بدور كبير وفاعل في التنمية الاقتصادية، فقامت بتأسيس عدد من الصناعات الاستراتيجية كالحديد والصلب والإنشاءات والأسمنت. وفي عام 1956 أصدرت القانون 258 بتأميم قناة السويس وعدد من الشركات والمؤسسات الخاصة كالبنوك وشركات التأمين. وفي عام 1957 أنشأت «المؤسسة الاقتصادية» لتعمل مظلة ترعى إنشاء المشروعات العامة وبرامج الشراكة مع القطاع الخاص، ما أتاح للدولة الاستثمار بشكل مباشر في المنشآت الخدمية والإنتاجية واحتكار عدد كبير منها. فبعدما كان القطاع الخاص يساهم بنحو ثلاثة أرباع الاستثمارات الإجمالية في عام 1952، أصبح القطاع العام على مدار العقود اللاحقة يساهم بصور مختلفة بنسبة راوحت بين 80 و90 في المئة من هذه الاستثمارات، وأصبح مع بدايات العقد الثامن من القرن الماضي يمتلك ويسيطر على معظم المنشآت الإنتاجية والخدمية، باستثناء الصغيرة والمشروعات الزراعية[5].

شهدت الحقبة التي أعقبت حرب 1967 ووفاة الرئيس المصري جمال عبد الناصر وانتقال الحكم إلى الرئيس أنور السادات انعطافًا كبيرًا في السياسة الاقتصادية. وابتداء من عام 1974، انطلقت مصر إلى مرحلة اقتصادية جديدة تمثلت في قيام الحكومة بتنفيذ برنامج للانفتاح الاقتصادي جاء بشكل أساس ليعزز دور القطاع الخاص، وليشجع الاستثمار الأجنبي، وليقيم عددًا من مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص أدرجت ضمن إطار الشركات الخاصة، وساهمت هذه بدورها في دفع عجلة النمو الاقتصادي عقدًا من الزمن.

(5) *Privatization in Egypt: Quarterly Review* (April-June 2002).

وعلى الرغم من هذه الجهود والتحولات المشهودة نحو دور أكبر للقطاع الخاص، إلا أن القطاع العام استمر في هيمنته الاقتصادية حتى بداية التسعينيات، إذ بلغت نسبة مساهمته في الناتج الوطني الخام لمصر في عام 1990 أكثر من ثلث هذا الناتج، إذ كان يسيطر على 55 في المئة من الإنتاج الصناعي، وعلى 80 في المئة من التجارة الخارجية ونحو 90 في المئة من القطاع المالي، إضافة إلى احتكاره عددًا من الأنشطة الاستراتيجية، وإحكام قبضته التنظيمية على معظم القطاعات الاقتصادية.

1- دوافع سياسة الخصخصة في مصر

بيّنت الفقرات السابقة أن القطاع العام في مصر اضطلع حتى بداية التسعينيات بدور أساس ومحوري في العملية التنموية على حساب دور القطاع الخاص ومشاركته، إلا أن المشكلات والتحديات المالية والاقتصادية التي صاحبت ملكية الدولة الأنشطة الإنتاجية وإدارتها كانتا حاضرتين بشكل أكبر في مصر مقارنة بتلك التي كانت حاضرة في حالة الدول التي لم تتأثر بالأيديولوجيا الاشتراكية كالأردن مثلًا التي لم تأخذ بسياسة التأميم وتوسيع هيمنة القطاع العام على المنشآت الإنتاجية ذات الطبيعة التنافسية، كما حدث في مصر وأدى إلى تدني كفاءة معظم هذه المنشآت ورحيتها. ازدادت خسائر هذه المنشآت بين عامي 1978 و1995 بنسبة 66 في المئة تقريبًا، من نحو 379 مليون جنيه إلى 630 مليونًا. ومثلت هذه الخسائر نحو ثلث عجز الموازنة العامة في مطلع تسعينيات القرن الماضي، إضافة إلى تواضع كفاءة الإنتاج وتدني مستوى الخدمات التي كانت تقدمها هذه المنشآت. ساهم ذلك في تعرض الاقتصاد في مصر إلى أزمة اقتصادية في نهاية ثمانينيات القرن الماضي، تمثلت بشكل أساس في ارتفاع عجز الموازنة إلى نحو 17 في المئة من صافي الناتج الوطني، وبتفاقم عجز ميزان المدفوعات. واستدعت الأزمة اللجوء إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي طلبًا للمساعدة، واتباع الوصفة السياساتية لهاتين المؤسستين التي اصطلح على تسميتها «توافق واشنطن». من أهم معالم هذه الوصفة، كما هو معروف، تحرير الأسواق وإصلاح القطاع المالي وإتاحة المجال لدور أكبر للقطاع الخاص عن طريق الخصخصة.

2 - إدارة عمليات الخصخصة

بدأت إجراءات الخصخصة في مصر بإصدار قانون القطاع العام رقم (203) الذي تصدى لمهمة إعادة تنظيم عمل المنشآت العامة. تبع ذلك في عام 1993 إقرار «برنامج إدارة الأصول العامة». مهدت هذه الأطر التشريعية الطريق أمام تنفيذ برنامج واسع للخصخصة. فالقانون 203 أعاد تنظيم عمل 314 منشأة إنتاجية صنفت بأنها «غير استراتيجية»، وقدرت موجوداتها بنحو 68 مليار جنيه مصري، وتجاوز عدد العاملين فيها مليون عامل. ألحِقَت هذه المنشآت بمظلة 27 شركة قابضة جرى توزيع الشركات المختلفة عليها وفق مجالات الاختصاص وطبيعة أنشطتها الفرعية. وتمثّل الغرض الرئيس من هذا القانون في المسعى إلى رفع كفاءة أداء هذه المنشآت وتعزيز ربحيتها بمنحها الاستقلالية الإدارية الكاملة وتعريضها لقوى السوق التنافسية، مع وقف جميع أشكال الدعم الممنوحة لها، بما في ذلك أي معاملة تميزية ممنوحة لها من المصارف[6].

أما برنامج إدارة الأصول الذي كان يعمل تحت مظلة وزارة الاستثمار، فشمل المؤسسات والشركات العامة الاستراتيجية التي لم تكن مشمولة بقانون (203)، ومنها البنوك الكبرى وسلطة قناة السويس وشركات الكهرباء والاتصالات والطيران[7].

انطلق برنامج الخصخصة في البداية بخفض الإعانات الحكومية المقدمة إلى المنشآت العامة وإعادة هيكلتها وإزالة تبعيتها للوزارات. وفي إطار تنفيذ هذا البرنامج، اتبعت الحكومة أربعة أساليب رئيسة: **الأول**، بيع جانب من ملكية الدولة في المنشأة من خلال الطرح الأولي في السوق المحلية؛ والثاني، بيع حصص مسيطرة لمستثمرين استراتيجيين من خلال عطاءات تنافسية؛ والثالث، بيع المنشأة إلى جمعية أو تجمع يضم العاملين فيها؛ والرابع، تسييل أصول المنشأة حين تتضاءل فرصها الاقتصادية بالبقاء والاستمرار.

---

(6) Alan R. Roe, «The Egyptian Banking System: Liberalization, Competition and Privatization,» (Working Paper; no. 28, Egyptian Center for Economic Studies, June 1998).

(7) «Privatisation Policy and Public Private Partnerships,» (Business Climate Development Strategy, Phase 1 Policy Assessment, OECD, July 2010).

أ- بيع جانب من ملكية الدولة في المنشأة
من خلال الطرح الأولي في السوق المحلية

اعتمد هذا الأسلوب بداية على تكليف مستشارين ومتخصصين بدراسة أوضاع المنشأة وعرض استنتاجاتهم على مجلس إدارتها قبل الشروع في الإجراءات القانونية اللازمة لاستكمال عملية بيع أسهمها. وبعد اعتماد عملية البيع من حيث المبدأ، تقوم الشركة القابضة للشركة قيد الخصخصة بإعداد القوائم المالية والتقديرات وعرضها على لجنة حكومية مشكلة لهذه الغاية، ودورها الأساس هو تقدير قيمة الشركة والقيمة السوقية لأسهمها. ومن ثم، تقوم الشركة القابضة بتعيين الأطراف المعنية بالترويج وبيع أسهم المنشأة في العرض الأولي.

ب- بيع حصص مسيطرة من ملكية المنشأة
لمستثمرين استراتيجيين من خلال عطاءات تنافسية

كان هذا البيع يتم وفقًا لإجراءات مختلفة إلى حد ما. ففي البداية، تعقد الهيئة العامة للشركة القابضة التي تتبع لها المنشأة اجتماعًا استثنائيًا للبحث في خصخصة المنشأة، ثم يتم السير قدمًا بالإجراءات التنفيذية الأساس للخصخصة: تعيين المستشارين وإعداد الوثائق وطرح العطاءات اللازمة في الصحف المحلية والعالمية واستقبال عروض المهتمين. ثم تدرس اللجان المتخصصة في الشركة القابضة العروض وترفع التنسيبات إلى مجلس إدارة الشركة القابضة الذي يرفع بدوره توصياته إلى الهيئة العامة كي يتسنى إقرارها ورفعها إلى اللجنة الوزارية المتخصصة. وبعد ذلك، تتولى الشركة القابضة استكمال الإجراءات اللاحقة حتى نقل الملكية إلى المستثمر الجديد. وعلى الرغم من تشابه هذه المنهجية في عناصرها مع المنهجية التي اتبعها الأردن لخصخصة عدد من المنشآت العامة لمستثمرين استراتيجيين، إلا أن الفارق الرئيس بينهما هو أن الهيئة التنفيذية للخصخصة في الأردن كانت تقوم بالعملية برمتها وبمشاركة محدودة جدًا من المنشآت، خلافًا للتجربة المصرية التي كانت تضطلع فيها المنشآت ممثلة بمجالس إدارتها والهيئة العامة للشركة القابضة التي تنتمي إليها بدور أكبر بهذه

العملية، وهذا بدوره ربما يضمن مستوى أعلى من المعلومات والتفصيلات الفنية التي يفترض أن تنعكس إيجابًا على كفاءة عملية الخصخصة بأبعادها كلها، وكما يقال: «أهل مكة أدرى بشعابها».

ج- بيع أسهم للتجمعات العمالية

يشبه هذا الأسلوب بطبيعته أسلوب الخصخصة من خلال السوق الأولية، إلا أن عملية البيع هذه تتم من خلال منح التجمعات العمالية خصمًا يراوح بين 10 و20 في المئة من قيمتها السوقية العادلة، إضافة إلى تسهيلات ائتمانية معينة. كما تقدم الشركة القابضة أشكالًا مختلفة من الدعم الفني والإداري لهذه المنشآت بعد خصخصتها لتمكينها من النمو والاستمرار والمحافظة على العمالة الموظفة فيها. وكان هذا النمط من الخصخصة غائبًا تمامًا عن التجربة الأردنية حيث اقتصر إشراك العاملين في عملية الخصخصة على تخصيص نسب متواضعة جدًا لا تتعدى واحد في المئة من أسهم الشركة للعاملين فيها[8].

بشكل عام، تكلل برنامج الخصخصة في مصر خلال الأعوام الأولى من تنفيذه بالنجاح. فالبدايات كانت في عام 1994 عندما خصخصت الحكومة شركتين معروفتين وجاذبتين: بيبسي كولا وكوكا كولا. ومن ثم، شهد البرنامج انطلاقة سريعة في النصف الثاني من عقد التسعينيات بعدما أقرت المحكمة الدستورية مشروعية تنفيذ برنامج الخصخصة. وحتى عام 2000، خُصخصت 170 منشأة إضافية. كما شرعت الحكومة بسلسلة من الإجراءات التي من شأنها إضفاء الصفة التجارية (Commercialization) على المنشآت العامة، حين ألغت الحكومة الرقابة على السلع القابلة للتداول، وضيّقت الفجوة بين الأسعار المحددة للسلع غير القابلة للتداول وقيمتها السوقية، وأجرت خفضًا على حجم التحويلات الحكومية لهذه المنشآت، وعملت على تشجيع البنوك على إقراض

---

(8) Samir Ghazouani, «The Impact of Corporate Governance, Ownership Structure, and Economic and Financial Liberalization on the Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms in Selected MENA Countries,» (ERF Policy Research Report, FEMISE Research Programs, 2004-2005, Economic Research Forum, June 2004).

المنشآت الحكومية وفقًا لأسس تجارية، وفتحت المجال أمام القطاع الخاص للاستثمار في قطاعات كانت حكرًا على المنشآت العامة[9].

مرّ برنامج الخصخصة في مصر في مرحلة من السبات في مطلع الألفية الجديدة بفعل الكثير من الاعتبارات الاقتصادية: انحسار مستويات السيولة المحلية وأزمة سعر الصرف والتراجع في أداء السوق المالية وانخفاض الجاذبية الاستثمارية للمنشآت العامة الباقية في حوزة القطاع العام نظرًا إلى الأوضاع المالية الصعبة التي كانت تعانيها. فمصر، كما الأردن، استهلت برنامج الخصخصة بالمنشآت الرابحة لضمان نجاح البرنامج في بداياته، لكن كان هذا المنحى متناقضًا مع هدف رئيس للخصخصة وهو إعفاء الموازنة من تحمل الأعباء المالية المترتبة على المنشآت الحكومية الخاسرة.

في عام 2004، عاد برنامج الخصخصة في مصر فاستعاد حيويته في عهد الحكومة الجديدة التي تشكلت في هذا العام، وشرعت في تطبيق برنامج جديد لإدارة المنشآت العامة تحت إشراف وزارة الاستثمار، أطلق عليه اسم «برنامج إدارة الأصول». وعلى الرغم من ضآلة عدد المنشآت التي شملها برنامج الخصخصة في مرحلته الثانية، فإن حجم العوائد المتحققة في هذه المرحلة فاق كثيرًا حجمها في المرحلة الأولى، إذ قارب إجمالي عوائد الخصخصة خلال الفترة 2004-2008 مبلغ 38 مليار جنيه، وكان معظم عمليات الخصخصة التي نفذت خلال هذه الفترة متركزًا في القطاع المصرفي الذي كان يعد حتى فترة قريبة نشاطًا مغلقًا بوجه الاستثمارت الأجنبية. شكلت عمليات الخصخصة في هذا القطاع نحو 84 في المئة من مجموع العمليات، كما هدف برنامج الخصخصة الجديد إلى الارتقاء بأداء المنشآت العامة وجعلها تعمل وفق اعتبارات السوق التنافسية على نحو يعزز فرص خصخصتها بنتائج ناجحة. وكان هدف هذا البرنامج أيضًا تعزيز الاستثمارات من المصادر المختلفة، المحلية والإقليمية والعالمية. وبعد سنوات قليلة من تطبيقه، تمخض عن هذا البرنامج إنجازات وتحسينات ملحوظة،

(9) أحمد جلال، «الادخار والخصخصة،» ترجمة سمير كريم (ورقة عمل؛ 8، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، 1996).

منها تراجع حجم مديونية المنشآت العامة المستحقة للجهاز المصرفي من 31.5 مليار جنيه مصري في عام 2003-2004 إلى نحو 8.1 مليار جنيه في عام 2007-2008[10]، واستُخدم حينئذٍ جانب من عوائد الخصخصة لإعادة هيكلة هذه المنشآت وتسوية مديونيتها[11]. كما استطاعت عملية إعادة هيكلة المنشآت العامة اجتذاب المزيد من الاستثمارات فيها؛ فخلال خمسة أعوام فقط، تضاعف حجم الاستثمارات في هذه المنشآت بنحو ثلاثة أضعاف، من 1.4 مليار جنيه في عام 2004-2005 إلى نحو 4.4 مليار جنيه في عام 2009-2010. كما أفضى برنامج إعادة هيكلة المؤسسات العامة الذي تم تنفيذه في إطار برنامج الخصخصة إلى ارتفاع صافي أرباح هذه المنشآت بالتدريج في خلال العقد الأول من هذا القرن إلى أن وصل في عام 2007-2008 إلى أكثر من خمسين ضعف مستواه في عام 2003-2004، من نحو 92 مليون جنيه إلى 5.2 مليارات جنيه، فضلًا عن ارتفاع أجور العاملين في هذه المنشآت أكثر من ضعفين في غضون خمسة أعوام من تنفيذ برنامج إعادة الهيكلة (2004-2009)[12].

تشير إحدى دراسات البنك الدولي لعام 2010 إلى أن ربحية الشركات التي جرت خصخصتها في مصر كانت مقاربة لمستوياتها في المنشآت الخاصة. فبلغ العائد على حقوق الملكية للمنشآت المخصخصة في المتوسط نحو 16.2 في المئة خلال الفترة 2003-2007 في مقابل 14.7 في المئة للمنشآت الخاصة. كما كان العائد على موجودات المنشآت المخصخصة نحو 6.8 في المئة مقارنة بنحو 7.9 في المئة في نظيرتها في المنشآت الخاصة. إلا أن الدراسة نفسها أظهرت انخفاض معدل نمو المبيعات الحقيقية للمنشآت المخصخصة بنحو 6 نقاط مئوية عن نموها في المنشآت الخاصة[13]. وأظهرت دراسة أخرى أجريت على عينة

(10) *Egypt Private Sector Country Profile, 2009* ([Abidjan]: African Development Bank, 2009).

(11) يشبه هذا النهج ما انتهجه الأردن في أحد مراحل برنامج الخصخصة عندما شرع بإعادة هيكلة شركة الخطوط الملكية الأردنية من خلال استخدام العوائد الآتية عن خصخصة الأنشطة المساندة للنشاط الرئيس للشركة (النقل والمواصلات الجوية) لسداد جانب من مديونية هذا النشاط.

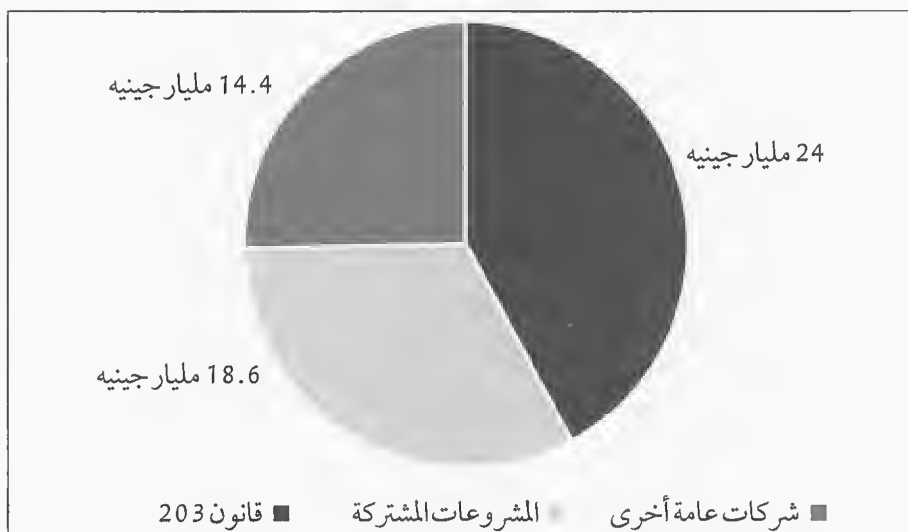
(12) جمهورية مصر العربية، وزارة الاستثمار، «تطور برنامج الخصخصة: 1991-2009»، (2010).

(13) Erik Feyen, «Finances of Egyptian Listed Firms and The Performance of The Egyptian Stock Exchange,» (Policy Research Working Paper; 5213, World Bank, 2010).

من المنشآت المخصخصة مقارنة بالمنشآت العامة تحسنًا في عائدها الاستثماري في ثلاثة قطاعات: الصناعات الغذائية والإنشاءات وقطاع الغزل والنسيج، وتفوق المنشآت العامة في أدائها الاستثماري على الشركات المخصخصة في قطاع الكيماويات بفضل العوائد المجزية المتحققة في شركات الأسمنت العامة بفضل الوضع الاحتكاري الذي تتمتع به[14].

الشكل (6-4)

إجمالي عوائد برنامج الخصخصة في مصر (1991-2009)



المصدر: جمهورية مصر العربية، وزارة الاستثمار، «تطور برنامج الخصخصة: 1991-2009» (2010).

خلافًا للحالة الأردنية، عزفت الحكومة المصرية عن خصخصة أنشطة البنية التحتية كتوليد الكهرباء وتوزيعها والنقل وإسالة المياه، إلا أنها شرعت في خصخصة قطاع الاتصالات وفتحت الباب أمام مشاركة القطاع الخاص في المشروعات الجديدة للبنية التحتية وبشكل أساس من خلال ما يعرف بعقود البناء

(14) Magda Kandil [et al.], «Egypt's Privatization Program: Lessons to Enhance the Role of the Private Sector in Economic Development,» (The Egyptian Center for Economic Studies, December 2010).

والتشغيل ونقل الملكية (BOOT) أو (BOT)[15]. وعلى الرغم من المشكلات التي تترافق مع الملكية والإدارة الحكومية لمثل هذه المنشآت التي تتركز بشكل عام في ضعف كفاءتها وارتفاع هيكل تكاليفها، إلا أن إخفاق عدد من الدول في الخروج بنتائج إيجابية من خصخصة هذا النمط من المنشآت، والتجربة الأردنية حاضرة بقوة على هذا الصعيد، ربما تشكل حالة يجب على الحكومة المصرية أخذها في الاعتبار للبحث عن بدائل أكثر نجاعة وفاعلية، كالتفكير مثلًا في أسلوب الإدارة والتشغيل وفق منظومة فاعلة من الحوافز الإيجابية.

أما عوائد الخصخصة، فاستخدمت في الحالتين الأردنية والمصرية ضمن برامج الإصلاح الاقتصادي الهيكلي، في إطفاء جانب من المديونية العامة للدولة و/أو مديونية الشركات العامة على وجه الخصوص. ففي التجربة الأردنية، جاء قانون التخاصية المقرّ في عام 2000 ليؤطر استخدامات عوائد برنامج الخصخصة ضمن أوجه محددة ليس من ضمنها تمويل الموازنة العامة الدورية للدولة، حيث أُنفق جانب كبير من هذه العوائد لشراء جانب من المديونية الخارجية للدولة بسعر خصم خاص اتفق عليه مع مجموعة من دائني «نادي باريس»، في حين استخدم الجزء الآخر في الإنفاق على إعادة هيكلة خطوط طيران الملكية الأردنية بإطفاء الديون المستحقة عليها من جهة، وتمويل عدد من المشروعات التنموية التي لم تسلم من الانتقادات والتشكيك بكيفية وكفاءة إنفاقها وجدواها من جهة أخرى. أما في الحالة المصرية، فتركز استخدام عوائد الخصخصة في تمويل برامج إعادة هيكلة المؤسسات العامة بإطفاء جانب من مديونيتها وتمويل برامج بناء قدرات العاملين في المنشآت العامة، كما خصص جانب منها لصندوق التقاعد المبكر الذي استحدث لتمكين العاملين المسرّحين من المنشآت التي تخضع للخصخصة أو إعادة الهيكلة من الحصول على رواتب تقاعدية في سن مبكرة من العمر ضمن شروط ومتطلبات محددة. تسجل هذه الآلية إيجابيًا لمصلحة سياسة الخصخصة في

(15) R. I. Naguib, «Institutional and Regulatory Frameworks of Privatisation and FDI: A Comparative Study between Egypt and Argentina,» (Bath Economics Research Working Paper; 20/09, University of Bath, Department of Economics, Bath, UK, 2009).

الحالة المصرية لأنها تعاملت بنوع من المسؤولية مع التبعات المحتملة لتنفيذ برنامج الخصخصة على العاملين، في حين اقتصرت التجربة الأردنية في هذا المجال على عدد من التفاهمات الثنائية التي جرى التوصل إليها مع المستثمرين وانحصرت بشكل أساس بتقديم تعويضات دفعة واحدة من دون الالتفات إلى مسألة ضمان دخل مستمر للعاملين المتضررين من عمليات الخصخصة، أو العمل على تنفيذ برامج فاعلة للاستفادة منهم في مجالات وأنشطة أخرى، بل أحيلوا في بعض الحالات إلى نظام الضمان الاجتماعي الذي تحمل أعباء مالية أضافية جراء هذه العمليات. إلا أن ما يؤخذ على التجربة المصرية هو استخدام الحكومة جزءًا كبيرًا من عوائد الخصخصة لتمويل الموازنة العامة للدولة بدلًا من استثمارها في مشروعات تنموية مجدية، أو على الأقل في إطفاء ديون خارجية تخفف عبء المديونية الخارجية.

لم تسلم عملية الخصخصة في مصر من الاتهامات والتشكيك بمبرراتها وبشفافيتها وعدالتها وآثارها في الاقتصاد والمجتمع. فهناك من يشير إلى أن عملية الخصخصة طاولت بشكل أساس المنشآت العامة التي تتمتع بقدر كافٍ من الكفاءة والفاعلية والربحية، وبالتالي لم يكن ثمة أسباب اقتصادية موضوعية توجب خصخصتها. كذلك، ثارت الشكوك حول شبهات فساد في عدد من الصفقات طاولت عددًا من الوزراء. أحد الأمثلة التي تساق في هذا الصدد خصخصة البنك المصري الأميركي. وإذا صحت هذه الادعاءات، فذلك يتعارض بشدة مع أسس الحكمانية ومعاييرها التي يجب أن تراعى في مثل هذه العمليات. وهناك ادعاءات في شأن إغفال قيمة أصول مهمة في عملية تقويم المنشآت العامة عند خصخصتها، ولا سيما الأراضي والعقارات، فضلًا عن التأثيرات السلبية للخصخصة في المشتغلين في هذه المنشآت، التي أفضت إلى تسريح عدد كبير منهم[16].

---

(16) أحمد السيد النجار، «الخصخصة.... قراءة نقدية للسياسات والآليات ولصفقات أثارت الجدل،» في: أحمد السيد النجار [وآخرون]، الخصخصة وتحديات التنمية المستدامة في الأقطار العربية: بحوث ومناقشات الحلقة النقاشية التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، أدار الحلقة جرج قرم؛ تحرير عمار خياط (بيروت: المنظمة العربية لمكافحة الفساد، 2010).

3 - دور الدولة المتغير في الاقتصاد المصري

أدت عمليات الخصخصة التي نفذت في دول المنطقة إلى توسيع دور القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية، خصوصًا في تلك الدول التي كانت تطبق النهج الاشتراكي وتضطلع الدولة فيها بدور كبير وفاعل في العملية الإنتاجية. الحالة المصرية مثال أنموذجي على هذا النمط من سيرورة الخصخصة. أفضت سلسلة عمليات الخصخصة التي جرت في الحالة المصرية على مدار عقدين من الزمن إلى توسيع دور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني، ولا سيما في قطاع الصناعة التحويلية الذي كان يخضع لهيمنة واضحة من الدولة. كما أدخلت سياسات الشراكة بين القطاعين العام والخاص والانفتاح والتحرر الاقتصادي التي انتهجتها مصر، تزامنًا مع تطبيق سياسات الخصخصة، إلى القطاع الخاص نشاطات وقطاعات كانت تعتبر تقليديًا حتى في دول اقتصاد السوق ضمن الفضاء العام، تملكها الدولة وتديرها. ومن الأمثلة على ذلك نشاط توليد الكهرباء الذي لم تخضع المنشآت القائمة فيه لبرنامج الخصخصة، بل سمح بدخول فاعلين جدد من القطاع الخاص إلى هذا النشاط لتمويل برامجه التوسعية وإدارتها وتشغيلها، في منافسة مع المنشآت الحكومية. وعلى الرغم من ذلك، ما زال القطاع العام في مصر يؤدي دورًا فاعلًا في عدد من الأنشطة التي تندرج ضمن النطاق المعياري للقطاع الخاص. وما زالت الدولة في مصر حاضرة بقوة في قطاعات الصناعة التحولية والمقاولات الإنشائية والسياحة والتأمين والبنوك وعدد من الأنشطة الخدمية الأخرى. ففي عام 2006، كان هناك نحو 100 شركة في القطاع الصناعي مملوكة للقطاع العام، ونحو 25 شركة في التجارة، وما يقرب من 40 شركة موزعة على النشاطات الأخرى. وما زالت الدولة تساهم بحصص متفاوتة في عدد من الشركات المشتركة مع القطاع الخاص في القطاعات الإنتاجية والخدمية المختلفة، حيث تتجاوز حصة الحكومة 50 في المئة في أكثر من ثلث عدد هذه الشركات[17].

---

(17) هناء خير الدين وأمل رفعت، «نحو توافق حول برنامج الخصخصة في مصر،» آراء في السياسات الاقتصادية (المركز المصري للدراسات الاقتصادية)، العدد 19 (تموز/ يوليو 2006).

حاليًا، يساهم القطاع العام بنحو 30 في المئة من صافي الناتج الوطني لمصر، متراجعًا بنحو 9 نقاط مئوية عن مستوى مساهمته في بدايات تنفيذ برنامج الخصخصة في مطلع تسعينيات القرن الماضي. مع ذلك، لا شك في أن أهمية الاستثمار العام في الاقتصاد المصري تراجعت بشكل تدريجي على مدى عمر برنامج الخصخصة. ففي بداية هذا البرنامج، قدّر حجم الاستثمارات العامة بنسبة 17.8 في المئة من صافي الناتج الوطني، وهي نسبة أكبر كثيرًا من نسبة الاستثمارات الخاصة في تلك الفترة. وبالتدريج، تراجعت نسبة الاستثمارات العامة إلى نحو 8.7 في المئة في عام 2004، وبقيت تراوح عند مستوياتها النسبية حتى عام 2008، في حين مثلت الاستثمارات الخاصة في 2008 نحو 14 في المئة من صافي الناتج الوطني في مصر. إلا أن تأثر الاقتصاد المصري بالأزمة العالمية في عام 2008 أفضى إلى تراجع حجم الاستثمار الخاص، واستدعى تدخل الحكومة العاجل لتحفيز النشاط الاقتصادي من طريق برنامج من الإنفاق على البنية التحتية والمرافق العامة قيمته 15.5 مليار جنيه مصري، أو ما يعادل 1.5 في المئة من صافي الناتج الوطني في عام 2009[18].

ثالثًا: ملامح الخصخصة في دول عربية أخرى

1- العراق

في العراق، بدت الدولة حاضرة بقوة على الصعيد الاقتصادي، ولا سيما بعد قرارات التأميم التي طبقت على المنشآت الخاصة في نشاطات إنتاجية عدة في ستينيات القرن الماضي وسبعينياته، وشملت معظم المنشآت في قطاعات النفط والصناعة والمصارف والتأمين والصناعات البتروكيماوية والتجارة الخارجية وحتى المقاولات. وأصبح القطاع العام يساهم بأكثر من ثلاثة أرباع ناتج الصناعة التحويلية[19]. لكن شواهد هذه التجربة بينت بعد ذلك أن التدخل المفرط للدولة

(18) ماجدة قنديل [وآخرون]، «برنامج الخصخصة في مصر: دروس مستفادة لتعزيز دور القطاع الخاص في التنمية،» (المركز المصري للدراسات الاقتصادية، كانون الأول/ ديسمبر 2010).

(19) عباس الفياض، «الخصخصة وتأثيرها على الاقتصاد العراقي،» (أطروحة دكتوراه في الاقتصاد السياسي، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك، 2010).

في إدارة الاقتصاد، وقيامها بتنفيذ مشروعات استثمارية تراوحت بين الهامشية والكبرى، لم تصب في مصلحة المسيرة التنموية. فأخذت المنشآت المؤممة تعاني ضعفًا واضحًا في الأداء والإنتاجية، ما دفع الدولة إلى إعادة تقويم أداء هذه المنشآت والوقوف على مشكلاتها والتحديات التي تعترضها. وفي إثر ذلك، تبلور الاقتناع بضرورة إشراك القطاع الخاص في المسيرة التنموية، واتخذت سلسلة قرارات وتدابير لإزالة القيود والعوائق التي شكلت حاجزًا أمام عودة هذا القطاع إلى أداء دور فاعل في النشاط الاقتصادي. شملت هذه القرارات والتدابير خصخصة الملكية في عدد من الشركات الحكومية ضعيفة الأداء، والاكتفاء بخصخصة الإدارة في عدد آخر منها.

في خضم التغيرات البنيوية والهيكلية القاسية التي تعرض لها العراق بعد دخوله دوامة الحروب والأزمات السياسية والاقتصادية والحصار الذي فرض عليه منذ بداية التسعينيات، تمكن القطاع الخاص العراقي من فرض نفسه على المشهد الاقتصادي، حيث استأثر على نحو كامل بإنتاج القطاع الزراعي، كما تنامى دوره في القطاعات التجارية والخدمية كالسياحة والفنادق والمرافق الترفيهية والأنشطة المساندة لقطاع النقل كالساحات العامة والخاصة ومحطات الوقود وغيرها، مع استثناء مرافق الخدمات العامة كالكهرباء والمياه والاتصالات. إلا أن الحرب الأخيرة التي شنت على العراق والاحتلال والدمار الكبير الذي تعرض له بعد عام 2003 استدعت إعادة النظر في الأولويات الاقتصادية للدولة، وفرضت على القطاع العام أداء دور فاعل وكبير في عملية إعادة الاعمار وتهيئة البنية التحتية والمقومات اللازمة لتمكين القطاع الخاص من أداء دوره بكفاءة. وأهم ما يمكن استنتاجه من واقع التجربة العراقية في الخصخصة هو أن انطلاقتها الأولى جاءت في مرحلة مبكرة من الزمن سبقت التوجه العالمي نحو الخصخصة، وكانت مدفوعة بتغلب الاعتبارات الاقتصادية البحتة على الاعتبارات الأيديولوجية والسياسية التي أوحت بقرارات التأميم[20]. تمثل ذلك بشكل أساس بضعف القطاع العام

(20) اتخذت معظم قرارات التأميم في العراق في عام 1965 بتأثير سياسة التقارب آنذاك بين العراق =

وقصوره عن إدارة المنشآت الإنتاجية والخدمية وتشغيلها بكفاءة وفاعلية، في حين فرضت الأوضاع السياسية والاقتصادية الصعبة نفسها، واستدعت تدخل القطاع الخاص وتنحي الدولة بالتدريج عن أدوارها السابقة في عدد من الأنشطة الاقتصادية[21].

ذهبت تجربة الخصخصة في العراق إلى مداها الأبعد بعد الغزو الأميركي في عام 2003، فكانت حالة جلية من حالات العلاج بالصدمة والانتقال القسري إلى «اقتصاد السوق» المشوه والمشبع بالفساد بفعل الاحتلال الخارجي وتدمير مقومات الدولة.

2- الجزائر

لا تختلف الحالة الجزائرية كثيرًا عن الحالة العراقية من حيث تطور دور القطاع العام وسجل هيمنته على الاقتصاد. فمنذ استقلالها عن الاستعمار الفرنسي في عام 1962، دخلت الجزائر في مراحل تنموية متعددة ومتباينة في منهجيتها وخلفياتها. فسياسة أحمد بن بلة الذي لم يصمد حكمه سوى ثلاث سنوات بعد الاستقلال ركزت بشكل أساس على تكريس أسلوب الإدارة الذاتية للعمال (Autogestion) سعيًا منها إلى التخلص من بقايا الاستعمار ومظاهره. بعد ذلك، جاءت حكومة هواري بومدين في عام 1965 لتحدد مسار الاقتصاد الجزائري من خلال تدخل حكومي أعمق في الاقتصاد ومنحه الصبغة الاشتراكية. فأممت الدولة القطاع النفطي، وأقامت المنشآت والمشروعات الكبرى، وأصبحت تستثمر في كل صوب وجانب من دون أن تفسح المجال أمام مشاركة فاعلة من القطاع الخاص. وحين حدثت الفورة النفطية الأولى في السبعينيات، تمكنت الدولة، بمساعدة إيرادات النفط، من الاستمرار في نهجها الاشتراكي وبسط

= والجمهورية العربية المتحدة (مصر وسورية)، وتأثر الطرفان بالأيديولوجيا الاشتراكية في سياق التقارب مع الكتلة الشرقية (المعسكر الشيوعي). (طاهر كنعان، أوراق غير منشورة عن تجربته كمستشار اقتصادي لوزارة التخطيط في العراق).

(21) حسين حسن، «القطاع العام في العراق بين ضرورات التطوير وتحديات الخصخصة،» مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد 11 (2006).

هيمنتها على معظم الأنشطة الاقتصادية. الا أن تراجع أسعار النفط العالمية في منتصف ثمانينيات القرن الماضي لم تكن لتسمح باستمرار هذا الاتجاه، إذ باتت الدولة مثقلة بالديون التي بلغت نحو 23.8 مليار دولار في عام 1989، وأصبحت الجزائر تعاني تفاقمًا في عجز الحساب الجاري وميزان المدفوعات، وارتفعت معدلات البطالة إلى مستويات قياسية وارتفعت معدلات التضخم لنحو 20 في المئة خلال الفترة الممتدة بين الأعوام 1989 و1993، كما شكلت المنشآت العامة عبئًا ماليًا على الدولة في ضوء انخفاض إنتاجيتها وتنافسيتها، إضافة إلى جملة من التحديات والمشكلات الاقتصادية.

استدعت تلك الأوضاع بمجملها اللجوء إلى صندوق النقد الدولي طلبًا للمساعدة المالية والمساعدة في تحسين أداء المنشآت العامة لتجنيب البلاد تبعات أزمة مالية. فضغط الصندوق على الدولة لتبني سياسة الخصخصة كجزء من حزم الإصلاحات المالية والاقتصادية، وفي إطار شروطه لتقديم القروض والمساعدات المالية[22]. وانطلاقًا من هذه المعطيات، يمكن القول إن سياسة الخصخصة في الجزائر نتجت بشكل أساس عن التعاطي مع المشكلات المالية والاقتصادية التي ألمت بها، وعن اضطرارها للاستجابة لاشتراطات المؤسسات الدولية الدائنة، وتحديدًا صندوق النقد الدولي. وفي هذا الشأن، تختلف التجربة الجزائرية عن التجربة العراقية حيث أتت عودة القطاع الخاص إلى أداء دور فاعل في الاقتصاد استجابة لمستجدات وتطورات داخلية قاسية جعلت من دور القطاع الخاص خيارًا يصعب تجنبه.

3- ليبيا

على نحو مماثل للحالتين العراقية والجزائرية، دفع تراجع أسعار النفط العالمية الحكومة الليبية إلى تبني حزمة متواضعة من الإصلاحات، جاءت لتسمح للقطاع الخاص بأداء دور محدود في الاقتصاد الذي انتهج طوال عقود المنهج الاشتراكي.

---

(22) Mhamed Biygautane and Mohammed Lahouel, «The Political Economy of Privatization in the Maghreb Region: How Domestic and External Factors Have Shaped the Privatization Process and Outcomes,» (Working Paper; 11-05, Dubai School of Government, Dubai, November 2011).

مفيد وصف السياسات الليبية بوصفها الحقيقي توخيًا للدقة. ففي عام 1987، سمحت الحكومة الليبية بنقل ملكية عدد من الصناعات الخفيفة وبعض المشروعات الزراعية والحيوانية ومراكز التوزيع والتسويق من القطاع العام إلى القطاع الأهلي[23]. وعلى الرغم من هذه الإجراءات، أبقت الدولة سيطرتها على أدق التفصيلات التنظيمية للسوق، ولا سيما تحديد أسعار السلع والخدمات. وهذا بدوره أفضى إلى تضاؤل فرص المستثمرين بالحصول على مستويات الأرباح التي يفترض أن يجنوها في ما لو كانت منشأتهم تعمل وفقًا لآلية السوق الحرة.

في عام 1992، أطلقت الحكومة الليبية برنامجًا آخر للإصلاح، هدف بشكل أساس إلى تخفيف عبء المنشآت العامة، وقامت في إثره بنقل ملكية بعض المنشآت إلى العاملين وإدخال مفهوم المساهمة في رأس المال (Joint-Stock). وتزامنًا مع ذلك، خففت الدولة لكن بشكل محدود جدًا عددًا من القيود المفروضة على القطاع الخاص، وتمثل هذا بشكل أساس بالسماح للمنشآت بفتح حسابات بالعملة الصعبة وإتاحة المجال لهم لاستيراد المعدات من الخارج. إلا أن المنشآت العامة استمرت في تحقيق الخسائر، ودخل برنامج الخصخصة في مرحلة سبات امتدت حتى عام 2003. بعد ذلك، شرعت الحكومة في تنفيذ برنامج جديد وكبير للإصلاح الاقتصادي والخصخصة، قام على أساس تشجيع انتقال جانب من ملكية الشركات للمواطنين والعاملين فيها. تزامن هذا مع تنفيذ الحكومة برنامجًا آخر أطلق عليه اسم برنامج توزيع الثروة، وهو برنامج يقوم على أساس توزيع جانب من الإيرادات النفطية على المواطنين على شكل مدفوعات نقدية وحصص في المنشآت الحكومية. كما شُكّل في إثر هذا البرنامج ما سمي اللجان الشعبية، ووضعت هذه اللجان على قمة الهرم المؤسسي للمنشآت

(23) بشير محمد عاشور الدرويش، خالد علي أحمد كاجيجي ومحمد عمار القدار، «واقع إعداد وعرض المعلومات المالية في ليبيا ودورها في تفعيل سوق الأوراق المالية،» ورقة قدمت إلى: مؤتمر الاستثمار والتمويل: تطوير الإدارة العربية لجذب الاستثمار، شرم الشيخ، 5-8 كانون الأول/ ديسمبر 2004.

الحكومية، وأنيطت بها مسؤولية إدارتها والمشاركة في عملية صنع القرار فيها[24]. وعلى الرغم من ارتفاع عدد المنشآت التي خصخصت خلال العقد الماضي، آل جانب كبير من ملكية هذه المنشآت، أي نحو 82 في المئة من أصولها، في المحصلة إلى المؤسسة الليبية للاستثمار، وهي في الأساس مؤسسة عامة تنضوي إلى مظلة القطاع العام[25].

4- المغرب

تعود جذور بدايات المغرب مع برنامج الخصخصة إلى الأوضاع الاقتصادية الصعبة التي بدأت تواجهها بعد منتصف سبعينيات القرن الماضي، وتبنيها برنامجًا للإصلاح والتكيف الهيكلي بتوجيه البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ورعايتهما، وتبنت في إثرها عددًا من الإجراءات الاحتوائية ومنها خفض حجم الاستثمارات العامة وزيادة الضرائب وتجميد الأجور. لم يكتب لهذه الإجراءات أن تستمر، فبعد عام فقط من تبنيها شهدت أسعار صادراتها ومستورداتها ارتفاعًا ملحوظًا، وتنامت حدة الاحتجاجات الشعبية ضد هذه الإجراءات، وضد الإجراءات التي تبنتها الحكومة المغربية في الثلث الأخير من عام 1980 في إطار برنامج الاستقرار الذي تبنته مع صندوق النقد الدولي، والتي تمثل أبرزها بالتخلي عن جانب من الدعم الحكومي للمواد الغذائية الذي أسفر بدوره عن ارتفاع أسعار المواد الغذائية بنحو 50 في المئة. وفي نيسان/ أبريل 1988، أعلن الملك المغربي الحسن الثاني في خطاب ألقاه أمام البرلمان المغربي إطلاق برنامج وطني للخصخصة من خلال تبني قانون مقترح لخصخصة معظم المنشآت الحكومية، إلا أنه تم العدول عن هذا التوجه في ما بعد، واستُهدفت المنشآت الرابحة بشكل أساس. وبالفعل، صدر في عام 1989 قانون جديد لتنظيم برنامج الخصخصة وتنفيذه، شمل 112 منشأة عامة،

---

(24) Mohamed Abokaresh, Badrul Hisham Kamaruddin and Rohani Mohd, «Privatization and Efficiency: Once Upon a Time in Libya,» *Journal of Emerging Economies and Islamic Research*, vol. 1, no. 1 (2013).

(25) علي خضير مرزا، ليبيا: الفرص الضائعة والآمال المتجددة (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 2012).

كانت تحقق أرباحًا باستثناء 14 منشأة غير رابحة. وبعد ذلك، أُلحقت القائمة بمنشئتين تعملان في مجال تكرير المشتقات النفطية وإنتاجها. انطلقت بدايات البرنامج بخصخصة جانب من ملكية الحكومة في منشآت النقل البري وتأجير (Leasing) عدد من الفنادق ومزارع تربية الأسماك العامة. واتبعت هذه الخطوة في ما بعد بخصخصة جانب بسيط من ملكية الحكومة في الشركات الأجنبية، ومن ثم خصخصة أغلبية حصصها في أربع منشآت لتكرير السكر وتصنيعه، وثلاث منشآت لتربية الأسماك[26]. ومنذ بداية البرنامج وحتى نهاية عام 2008، قامت الحكومة المغربية بتنفيذ نحو 100 عملية في إطار برنامج الخصخصة شملت أكثر من 75 منشأة حكومية موزعة على القطاعات الخدمية والإنتاجية المختلفة، من شركات الاتصالات والفنادق (أكثر من ثلث العمليات) وشركات التأمين وتكرير النفط والتعدين وغيرها. وعلى الرغم من تنفيذ معظم عمليات الخصخصة في الحقبة الزمنية التي سبقت عام 2000، فإن حصيلة عوائد الخصخصة من العمليات القليلة (13 عملية) التي نفذت في العقد السابق (7.9 مليارات دولار) شكلت أكثر من ضعفي مستواها في الفترة الأولى من تنفيذ البرنامج.

5- تونس

تشترك تونس إلى حد ما مع غيرها من البلدان العربية في الشمال الأفريقي والشرق الأوسط في العوامل والاعتبارات الداخلية التي دفعت في اتجاه تبني الخصخصة كمنهج للإصلاح الاقتصادي. فبعد استقلال تونس في عام 1956، أخذت الدولة تؤدي دورًا كبيرًا على صعيد إنتاج السلع والخدمات بناءً على بسط سيطرتها على الأنشطة التي كانت يسيطر عليها الاستعمار الفرنسي من منشآت المرافق العامة والتعدين والنقل (سكك الحديد والموانئ) والبنوك، واستخدمت مواردها لتطوير قدراتها الإنتاجية من النفط والفوسفات. كما أخذت الدولة على عاتقها تطوير القطاع الزراعي واستحداث أنشطة جديدة كالغزل والنسيج

(26) Ahmed M. Jiyad, «The Social Balance Sheet of Privatization in the Arab Countries,» Paper Presented at: The Third Nordic Conference on Middle Eastern Studies: Ethnic Encounter and Culture Change, Joensuu, Finland, 19-22 June 1995.

والسياحة. إضافة إلى ذلك، نفذت الدولة في العقدين الخامس والسادس من القرن الماضي استثمارات ضخمة ساهمت في توفير عدد كبير من الوظائف، وسمحت باستيراد التكنولوجيا الإنتاجية وتوطينها. إلا أن هذا النمط من التدخل الحكومي أخذ يثقل من كاهل الاقتصاد التونسي. فبعد سنوات قليلة من تنفيذ هذه البرامج الاستثمارية، عجزت الخزينة العامة عن تحمل الأعباء المالية المتزايدة للمنشآت الحكومية في ضوء ضعف أدائها وتراجع إنتاجيتها، وأخذ دور القطاع الخاص في الاقتصاد ينكمش بالتدريج، وأصبح غير قادر على الصمود بوجه مزاحمة القطاع العام.

في عقد الثمانينيات، تعرض الاقتصاد التونسي لأزمة اقتصادية خانقة تمثلت مظاهرها بشكل رئيس في تراجع معدلات النمو الاقتصادي وازدياد العجز في الحساب الجاري لميزان المدفوعات وارتفاع حجم المديونية وتلاشي احتياطيات الدولة من العملة الصعبة، وغير ذلك من التحديات التي نتج جانب منها من تراجع أسعار النفط العالمية وتراجع نشاطي الزراعة والسياحة[27]. وفي إثر ذلك، حاولت الخطة التنموية الاقتصادية والاجتماعية السادسة أن تضع حدًا لتوسع دور القطاع العام في الاقتصاد التونسي، فركزت على خفض معدلات الاستثمار العام والشروع بتطبيق برنامج وطني لإعادة هيكلة المنشآت العامة. وفي عام 1984، شهدت هذه التوجهات دفعة قوية عندما قامت الحكومة بتشكيل لجنة وزارية لتعنى بإعادة تأهيل المنشآت العامة والتعامل مع المشكلات والتحديات التي تعانيها والنظر في مسألة خصخصتها. كما قامت الحكومة في عامي 1986 و1987 بخطوة إضافية تمثلت بتنفيذ برنامج آخر موازٍ سمّي برنامج التحول الهيكلي لتنفيذ إصلاحات واسعة على القطاع العام وإعادة هيكلة المنشآت العامة و/ أو خصخصتها[28].

في عام 1986، حين اضطرت تونس إلى الاستعانة بصندوق النقد الدولي

---

(27) Nazih Ayubi, «Etatisme Versus Privatization: The Changing Role of the State in 9 Arab Countries,» (Working Paper, 9511, Economic Research Forum, Cairo, 1995).

(28) Jamal Saghir, «Privatization in Tunisia,» (CFS Discussion Paper; 101, World Bank, Washington, DC, 1993).

والبنك الدولي وتطبيق برنامج الإصلاح الهيكلي المعهود، منح برنامج الخصخصة صفة الإلزامية كأحد أدوات الإصلاح الاقتصادي من أجل الارتقاء بأداء المنشآت العامة وفاعليتها، وتخفيف أعبائها على الخزينة العامة. واصطدمت هذه السياسة بمعارضة شديدة من الشرائح والأطياف السياسية والاجتماعية المختلفة، ولا سيما من النقابات العمالية التي خشيت تأثير هذه السياسة في المنتسبين إليها. وهذا ما دفع الحكومة إلى أخذ عدد من التعهدات على عاتقها، ومنها الحفاظ على مكتسبات العمال وإعطاء العاملين في المنشآت المنوي خصخصتها أولوية شراء الحصص المعروضة. وعلى الرغم من هذه التحديات والعقبات، باعت الحكومة 48 منشأة حكومية و20 في المئة من شركة الطيران التونسية في الفترة 1987-1994 بعوائد إجمالية بلغت 134 مليون دولار.

استهلت عمليات الخصخصة في تونس بالشركات الخاسرة التي تعمل في أنشطة مختلفة، ولا سيما السياحة والنقل والغذاء والإنشاءات، ولم يتمكن بعض هذه الشركات من الاستمرار نظرًا إلى اعتيادها الدعم المالي الحكومي وافتقارها إلى العمالة المؤهلة والكفؤة. وابتداءً من عام 1998، شرعت الحكومة في خصخصة منشآت كبرى ومهمة. وتعد خصخصة 35 في المئة من أسهم شركة الاتصالات التونسية وبيعها إلى شركة إماراتية من أهم العمليات التي نُفّذت خلال العقد السابق[29]. وبلغ المجموع الكلي لعمليات الخصخصة في تونس 74 عملية، إلا أن حجم الأصول التي شملتها هذه العمليات كانت متواضعة، حيث لم تتجاوز قيمتها 594 مليون دولار.

أهم ما يميز التجربة التونسية في الخصخصة من غيرها من تجارب دول المنطقة أنها انطلقت في بداياتها من رحم إرادة وإدراك داخلي لأهمية إصلاح المنشآت العامة وخصخصتها، حتى إنها أدرجت في ما بعد ضمن المتطلبات والشروط التي فرضتها الجهات المانحة عليها في إطار برامج الإصلاح والتكييف الهيكلي والتسهيلات المالية المقدمة إليها.

---

(29) Biygautane and Lahouel, «The Political Economy of Privatization in the Maghreb Region».

6- لبنان

يصنف الاقتصاد اللبناني وفق الخطوط العريضة ضمن اقتصادات السوق، إلا أن البنية الاقتصادية فيه بنية تسودها الممارسات الاحتكارية للشركات ورجال الأعمال من العائلات التي تتقاسم النفوذ الاقتصادي، بالتوازي مع تقاسمها النفوذ السياسي في النظام الذي تحكمه التجاذبات، والصراعات الطائفية أحيانًا. القوانين اللبنانية متضاربة في موقفها من ممارسة الاحتكار، فهناك قانون حماية الوكالات الحصرية الذي يشجع المحتكرين ويحميهم، وهو مطبق منذ صدوره في عام 1967، وهناك قانون آخر يمنع الاحتكار ويحمي المنافسة، صدر في عام 1983، لكنه لم يجد طريقه إلى التطبيق حتى الآن.

شرعت الحكومة بإجراءات الخصخصة في بيئة مشبعة بالفساد وتعطيل مؤسسات المراقبة والمحاسبة، ومنها ديوان المحاسبة وديوان التفتيش المركزي، وكذلك تعطيل الدور الرقابي لمجلس النواب. وكان أبرز المبادرات في سياسة الخصخصة ما طُبق في عهد حكومات رفيق الحريري في الأعوام 1992-1998 و2000-2004. من أبرز هذه العمليات:

- خصخصة مشروعات البنية التحتية في إطار إعادة إعمار وسط مدينة بيروت: انتهت الحرب الأهلية في لبنان (1975-1990) بتدمير شامل لإحياء مركز المدينة التجاري ومحيطه الذي بات يعرف بوسط بيروت. كان من مبادرات حكومة الحريري الأولى مشروع إعادة الإعمار الذي استملكت الدولة بموجبه عقارات وسط المدينة لمصلحة شركة سوليدير (Société Libanaise pour le Développement et la Reconstruction) (الشركة اللبنانية للتطوير وإعادة الإعمار) المساهمة في القطاع الخاص، وأنشئت في عام 1994 وأدرجت في السوق المالية في عام 1996، ومنحت حقوق إعادة الإعمار وتخطيط الإنشاءات ذات الصلة وتنفيذها بتشريع غير مسبوق في قوانين الاستملاك التي تحصر إجراء الاستملاك في ما يعود بالنفع على الصالح العام.

- خصخصة خدمات البريد: عملية تمت بتسرّع كبير وخارج المقاييس السليمة. جرى أولًا رفع الرسوم البريدية أضعافًا عدة، ما جعل تكلفة البريد العادي

قريبة جدًا من تكلفة البريد السريع عالميًا (DHL). ثم تم بيع مصلحة البريد لشركة كندية، فصُرف كثير من موظفيها من الخدمة. لكن تحسنًا ملموسًا لم يطرأ على الخدمات البريدية التي تقوم بها الشركة المخصخصة[30].

- الترخيص للقطاع الخاص بإنشاء شركة للهاتف المحمول: أنشئت شركة الهاتف الحمول وشرعت بتقديم خدماتها لقاء رسوم باهظة جدًا للخدمات وأسعار مرتفعة للهواتف، وجرى تسويق الهواتف والخطوط قبل انطلاق الخدمات. حققت الشركة استرداد رأسمالها مع مقدار من الربح قبل سريان خدماتها الفعلية، ثم رُخّص لشركة ثانية للهاتف المحمول. بعد ذلك، وعلى النقيض من منطق السياسة الحكومية السائدة، جرت عملية تأميم للشركتين ضمن صفقة مشبوهة حيث تكلف فسخ العقود مع الشركتين مبالغ طائلة، ولم يمض وقت طويل بعد ذلك ليعاد طرح خصخصة «الإدارة» للشركتين بالتعاقد مع شركات أجنبية، ثم يعاد طرح خصخصة القطاع بالكامل أو تأجير الشركتين عشرين عامًا، في مقابل مبالغ تقل كثيرًا عن القيمة الحالية لجملة الريوع المستقبلية، مع احتساب أعلى الفوائد المتوقعة مستقبلًا في السوق[31].

- قطاع النفط: كان قطاع النفط قطاعًا عامًا بامتياز وقوامه أنبوبين نفط من السعودية والعراق ومصفاتي للتكرير عند مصب الأنبوبين في الزهراني وطرابلس. وفي عام 1993، تم تشغيل المصفاتين بشكل خاطئ من دون صيانة على الرغم من تحذيرات الخبراء في المصفاتين، ما نجم عنه تعطيلهما وإخراجهما من العمل. لم تتجاوز كلفة التصليح والصيانة في ذلك الحين 150 مليون دولار، وكان ثمن المصفاتين نحو مليار دولار. وعلى الرغم من ذلك، ومن نشر دراسات جدوى اقتصادية عدة تظهر ربحية إعادة بناء ومعامل التكرير، فإن الحكومات المتعاقبة لم تعر هذا الموضوع الاستراتيجي اهتمامًا، ولم تتخذ قرارات بالتصليح

---

(30) غالب أبو مصلح، «سياسة التخاصية في التجربة اللبنانية،» ورقة قدمت إلى: ندوة حوارية نظمتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، بيروت، 8 أيار/ مايو 2010.

(31) انظر: غالب أبو مصلح، «الخصخصة في لبنان: انسحاب تدريجي للقطاع العام،» الأخبار، 13/ 4/ 2010.

والصيانة، وتركت المصفاتان للاندثار، وأصبح لبنان يعتمد على استيراد المشتقات النفطية منذ ذلك الحين.

في الوقت ذاته، استنكف القطاع العام عن مهمة استيراد المشتقات النفطية لمصلحة القطاع الخاص، وأنشئت شركات جديدة يملكها كبار السياسيين من قادة الطوائف والميليشيات، وانضمت هذه الشركات إلى شركات أجنبية، وألف الجميع مجموعة احتكارية (كارتيل) تتحكم بسوق المشتقات النفطية استيرادًا وتوزيعًا، واستولت بعض شركات المجموعة على خزانات النفط في الزهراني وطرابلس وبنت خزانات جديدة ومرفأ لخدمة أغراضها. وبذلك، تمت خصخصة قطاع النفط في لبنان من دون نقاش عام ومن دون قانون. نتج من ذلك ارتفاع في أسعار المشتقات وتذبذب دائم في المتاح منها. عندما تتجه أسعار النفط عالميًا إلى الارتفاع، تعمد الشركات الاحتكارية في لبنان إلى «تعطيش» السوق وتخزين أكبر كمية ممكنة من المشتقات لكسب فروق ارتفاع الأسعار. وعندما تتجه أسعار النفط إلى الهبوط يجري تأخير الاستيراد، وتفتقد المشتقات في السوق أيضًا في معظم الأحيان، خصوصًا في مراحل التذبذبات الحادة في أسعار النفط.

- **قطاع الكهرباء**: مع انطلاق سياسة الخصخصة بعد وصول الحريري إلى السلطة، أدخلت شركة كهرباء فرنسا (EDF) إلى قطاع الطاقة الكهربائية في نوع من الخصخصة الجزئية، فأصبحت الجهة الاستشارية المعتمدة لسياسة الطاقة تخطيطًا وتنفيذًا من دون الخبراء اللبنانيين المشهود لهم بالخبرة. وعلى الرغم من ذلك الإجراء الذي صاحبه إنفاق أكثر من خمسة مليارات دولار على قطاع الكهرباء، ما زالت أزمة هذا القطاع التي بدأت مع الحرب الأهلية تتفاقم، وما زالت أساليب إدارة القطاع وإجراءات تشغيله، بالتعاون مع الشركة المذكورة، حافلة بشبهات الفساد. وما برحت سياسات تقنين الطاقة هي السائدة، مع استمرار دور المولدات الخاصة وتوسعه، الأقل كفاءة والأكثر تلويثًا للبيئة، التي ما زالت تنتج أكثر من 35 في المئة من الطاقة المستهلكة في لبنان.

- **قطاع جمع النفايات ومعالجته**: جرت خصخصة خدمات جمع النفايات المنزلية في بيروت أولًا، ثم في مناطق جبل لبنان، وشكّلت من أجل ذلك شركة

«سوكلين» بملكية اسمية لشخص من آل سكر من صيدا، وتم تلزيم جمع النفايات ومعالجتها في مطمر الناعمة لقاء مبلغ سنوي قدره 35 مليون دولار، بالتراضي مع هذه الشركة من دون منافسة. ثم توسع نطاق عمل سوكلين ليشمل قسمًا كبيرًا من جبل لبنان، حيث تم تلزيمها جمع قمامة البلدات والقرى من دون مناقصات، ومن دون أي دور للبلديات المعنية. وصارت وزارة المالية تدفع التكلفة لسوكلين من حساب البلديات عندها من دون رقابة البلديات المعنية، ومن دون مراعاة شروط الجمع الدوري للقمامة ومعالجتها وشروط طمرها في مطمر الناعمة بحسب المقاييس البيئية. أوجد ذلك مشكلة بيئية كبيرة تعانيها قرى المنطقة المحيطة بالمطمر خصوصًا، وتلويثًا للهواء والمياه الجوفية. وعلى الرغم من احتجاجات عدة، وتحركات شعبية طالبت بتجنب ما يسببه المطمر من مشكلات، وعلى الرغم من استنفاد طاقة المطمر على استيعاب النفايات، فإن شيئًا لم يتغير بسبب نفوذ أصحاب شركة سوكلين، وقدرتها على إرضاء أصحاب الأمر في الجبل.

انفجرت أزمة النفايات بصورة قبيحة بعد انتهاء التعاقد مع سوكلين في الشهور الأخيرة من عام 2015، فتراكمت النفايات في كل مكان، وأدخلت البلاد في أزمة نظافة زاد من تعقيدها تشابكها مع الأزمة السياسية التي كانت تعانيها البلاد مع شغور منصب رئاسة الجمهورية حتى تاريخ كتابة هذه السطور[32].

لم تستطع الحكومات اللبنانية المتعاقبة حتى اليوم فرض رؤيتها وإرادتها الاقتصادية بشكل شامل، خصوصًا في سياسات الخصخصة التي أثارت جدالًا سياسيًا واقتصاديًا واسع النطاق، وكثيرًا من النقد والمعارضة. لذلك، لجأت هذه الحكومات إلى أساليب ملتوية لتهريب خصخصة بعض القطاعات كليًا أو جزئيًا، والتمهيد لخصخصة قطاعات أخرى من خلال الاستنكاف عن جهود الإصلاح لمؤسسات القطاع العام ودفعها إلى الترهل، وترك بعضها الآخر يحقق خسائر تشغيلية كبيرة تنعكس سلبًا على الموازنة العامة كما على حياة المواطنين، وتدفعهم إلى اللجوء إلى منشآت القطاع الخاص لتأمين حاجاتهم من بعض السلع والخدمات.

---

(32) للتوضيح انتخب ميشال عون رئيسًا للجمهورية في 31 تشرين الأول/ أكتوبر 2016 (المحرر).

جرت أيضًا عمليات خصخصة كلية أو جزئية لبعض القطاعات من خلال انسحاب تدريجي للقطاع العام منها، وتوسيع دور القطاع الخاص فيها. والأمثلة كثيرة جدًا في هذا المضمار، على غرار ما حصل في قطاعات الإعلام المرئي والمسموع، والتعليم خصوصًا التعليم الجامعي، حيث قامت الحكومة بالترخيص لعشرات الجامعات الخاصة، مع القصور في العناية بتطوير الجامعة اللبنانية وهي الجامعة الرسمية الوحيدة. وعلى النسق ذاته، جرت خصخصة وسائل الإعلام المرئي والمسموع من خلال الترخيص لكثير من قنوات البث الفضائي لشركات خاصة، وتقزيم «تلفزيون لبنان» الرسمي، بل إطفائه وإلغاء دوره.

على النسق ذاته، ألغي مكتب الدواء في وزارة الصحة لمصلحة تجمع شركات استيراد الأدوية، الأمر الذي نجم عنه مغالاة في أسعار الأدوية.

تكمن المشكلة الأساس في تعثر الإصلاح السياسي والإداري بفعل تركيبة النظام السياسي في لبنان. فالمدراء العامون والإداريون في المستويات العليا والمتوسطة وغيرهم من المسؤولين يُعينون وفقًا لنظام المحاصصة السياسية، ما يجعلهم في المحصلة خارج أطر المساءلة وغير معنيين ولا مكترثين بمتطلبات الإصلاح. وعلى الرغم من التدني الكبير في كفاءة المنشآت العامة واستشراء الفساد فيها، وعلى الرغم من تعهد معظم الحكومات في بياناتها الوزارية بالسير قدمًا في برامج الإصلاح، لم يشهد لبنان حتى الآن ما يستحق التنويه به على هذا الصعيد[33].

(33) أبو مصلح، «سياسة التخاصية».

الفصل السابع

الخصخصة في التطبيق
التجربة الأردنية

أولًا: دور الدولة في الاقتصاد الأردني[1]

نشأ الاقتصاد الأردني في إثر تفكك السلطنة العثمانية، وعبوره حقبة الاستعمار البريطاني إلى عهد الاستقلال الوطني على ثقافة اقتصاد السوق، ناشطًا في الزراعة والتجارة وحاضنًا بدايات نشاط استخراج المواد الأولية والإنتاج الصناعي القائم على استبدال المستوردات. والتزم النشاط الاقتصادي للدولة حدود مهماتها التقليدية في أنموذج اقتصاد السوق (الإدارة العامة للأمن والدفاع وخدمات البنى التحتية للنقل والمواصلات والاتصالات والمرافق العامة من إمداد الطاقة الكهربائية والمياه والصرف الصحي)، ولم يتعدّ هذه المهمات إلا للاستثمار في نشاط اقتصادي يتطلب رؤوس أموال كبيرة، ويتضمن مخاطرة بدا أن القطاع الخاص غير مؤهل للتعامل معها، كالاستثمار في صناعة استخراج الثروة المعدنية (الفوسفات والبوتاس) وصناعة الأسمنت. رفدت الحكومة مثل هذه المشروعات بمساهمات من المال العام، لكن ضمن الأطر المؤسسية لاقتصاد السوق كالشركات المساهمة العامة والشركات الممنوحة امتيازات قانونية، وضمن الثقافة التنموية التي سادت في ستينيات القرن الماضي وسبعينياته القائمة على حماية الصناعة الوطنية وتشجيعها على استبدال المستوردات.

تشير بيانات الحسابات القومية المتاحة للسنوات 1992-1995، أي قبيل شروع الأردن في تنفيذ سياسات الخصخصة بعد منتصف التسعينيات، إلى أن مساهمة الحكومة (القطاع العام) في قطاعات الناتج الوطني خارج قطاع «منتجو

(1) يعتمد معظم التحليل في هذا القسم على: Taher H. Kanaan, «The Changing Role of the Public Sector in the Jordanian Economy,» (Zentrum für Entwicklungsforschung, Center for Development Research, Universität Bonn, ZEF Bonn, 2005), and Taher H. Kanaan and Joseph A. Massad, «Democracy and Development: The Case of Jordan,» (2013).

الخدمات الحكومية»[2] كانت في حدود 15 إلى 17 في المئة. وانخفضت هذه النسبة بعد الشروع في إجراءات الخصخصة ابتداء من عام 1996 إلى 14.6 في المئة في عام 1998، ثم إلى 12.1 في المئة في عام 2002. وتفيد تفصيلات الحسابات المذكورة في ما يتعلق بمساهمة القطاعين العام والخاص في الناتج الوطني قبيل انتهاج سياسة الخصخصة أن الدولة كانت ممتنعة عن التدخل في قطاعات إنتاجية حيوية، كقطاع الإنشاءات والقطاع الزراعي والقطاع الخدمي غير الحكومي، لكنها كانت حاضرة بقوة في نشاط المرافق العامة كالاتصالات والنقل والتخزين، إذ كانت تساهم بأكثر من نصف ناتج هذا النشاط، وكذلك في قطاعي الكهرباء والمياه حيث تعدت مساهمتها في ناتجه 75 في المئة. إضافة إلى المرافق العامة، كانت الدولة مسيطرة على أهم الاحتكارات الطبيعية كما في قطاع التعدين حيث كانت تساهم بمفردها بأكثر من 90 في المئة من ناتج هذا القطاع. في المقابل، كان حضورها متواضعًا في قطاع الصناعة التحويلية حيث بلغت مساهمتها ما لم يزد على 17 في المئة من ناتج هذا القطاع. وكان ذلك ضمن توجهها للمبادرة باستثمارات تشجيعية في الصناعة والخدمات بدافع من حافز مباشر هو حصول البنك المركزي على أرباح استثنائية من احتياطياته من الذهب في عام 1976. ارتؤي أن توضع هذه الأرباح في «صندوق التقاعد» للمساهمة في إنشاء شركات إنتاجية، ومن ثم استخدام عوائد هذه المساهمات لرفد التزامات الحكومة برواتب تقاعد موظفي الخدمة المدنية، ثم كرست هذه السياسة مؤسسيًا بإنشاء «المؤسسة الأردنية للاستثمار» في عام 1989 كذراع استثماري للحكومة لتحل قانونيًا محل صندوق التقاعد. وكانت الحكومة عند إنشاء المؤسسة تساهم، من خلال صندوق التقاعد، في رأس مال أكثر من أربعين شركة موزعة على أنشطة وقطاعات متنوعة، كقطاعات السياحة والصناعات الغذائية والصناعات الكيماوية والمعدنية والبنوك وغيرها. لكن

(2) وفق تعريفات الأمم المتحدة يتكوّن القطاع العام من شقين: الأول يتمثل بالأجهزة الحكومية الأساسية المعنية بتقديم الخدمات العامة والدفاع، فيما يتمثل الشق الثاني بالمنشآت الإنتاجية المملوكة للدولة (State Owned Enterprises) التي تعنى مباشرة بتقديم السلع والخدمات غير المندرجة ضمن تعريف الأمم المتحدة لمصطلح «منتجو الخدمات الحكومية».

مساهمة الحكومة في ملكية معظم هذه الشركات كانت متواضعة نسبيًا، باستثناء شركات في القطاع السياحي وفي بعض الصناعات، ولا سيما الغذائية، حيث كانت مساهمة الحكومة فيها مرتفعة نسبيًا. فكانت مساهمة الحكومة في نحو نصف شركات المؤسسة تقل عن 5 في المئة، في حين راوحت مساهمتها في الفنادق بين 24.5 و87 في المئة من رؤوس أموالها، وتصل إلى نحو 40 في المئة من رأس المال في عدد قليل من شركات التصنيع الغذائي، وإلى 51 في المئة في شركة واحدة تعمل في مجال التعدين. كما تميز هذا النوع من المساهمات بأنه لم يأت مصحوبًا بإيجاد أوضاع احتكارية خاصة بالشركات التي كانت تشملها، ويُستثنى من ذلك مساهمة الحكومة في شركة مصفاة البترول وشركتي توزيع الكهرباء الأردنية وكهرباء محافظة إربد. وبشكل عام، اتخذت العلاقة بين ملكية الحكومة في الشركات التي تندرج ضمن محفظة المؤسسة الأردنية للاستثمار وإدارة هذه الشركات أنموذجين رئيسين: **الأول** مساهمة شبه محدودة في شركات تنافسية لم تكن تمنحها حق السيطرة على إدارتها، مثل الشركة العربية الدولية للفنادق مالكة فندق ماريوت الأردن، والشركة السياحية مالكة فندق الأردن كونتيننتال، حيث بلغت مساهمة الحكومة نحو 32 في المئة من أسهم كل منهما، وبذلك لم يكن للحكومة حق السيطرة على إدارتهما، بل كان القطاع الخاص يدير هاتين الشركتين بمهنية وحرفية، بواسطة شركات عالمية لها باع طويل في إدارة المنشآت الفندقية. أما الأنموذج الثاني من المساهمة، فكان محدود النطاق وينحصر في الشركات التنافسية التي ساهمت الحكومة فيها بنسب كبيرة، مكّنتها من السيطرة عليها والتحكم بإدارتها. ومن أبرز الأمثلة على ذلك سيطرة الحكومة على إدارة شركة الفنادق الأردنية والسياحية من خلال ملكيتها نحو 87 في المئة من أسهمها.

أهم ما يمكن استنتاجه في هذا المجال هو أن مساهمة الحكومة في معظم الشركات الواردة ضمن محفظة المؤسسة الأردنية للاستثمار، مع استثناءات قليلة، لم تشكل عقبة أمام تطور الأنشطة والقطاعات التي كانت تعمل في مجالها، ولم تكن تشكل حاجزًا أمام مشاركة القطاع الخاص. وما يعزز صحة هذا الاستنتاج أن الحكومة لم تعامل هذه الشركات معاملة تفضيلية على نحو يقوّض شروط المنافسة في هذه الأنشطة والقطاعات. لكن هذا لم يمنع من خصخصة مساهمات

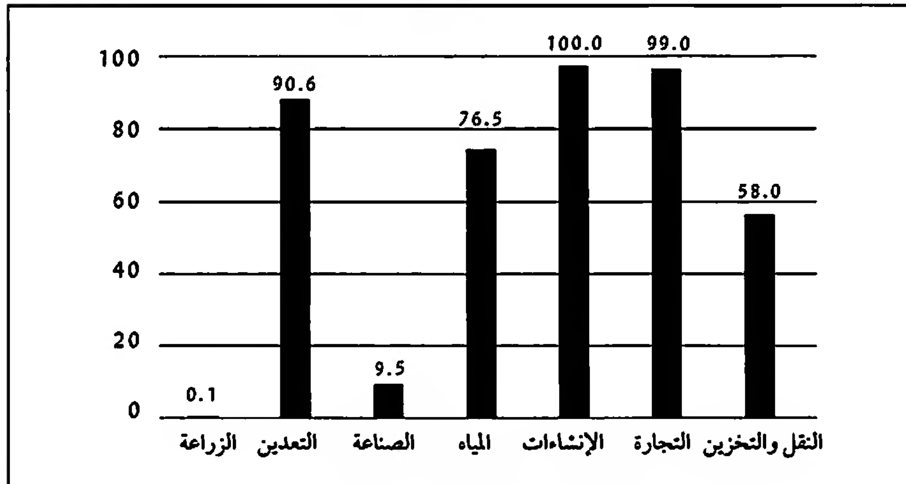
المؤسسة الأردنية للاستثمار وتصفيتها ضمن زخم سياسة الخصخصة في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين.

يُستنتج مما تقدم أن تجربة الأردن تقدم نمطين من المساهمة الحكومية: نمط أول تركّز في عدد من الأنشطة الاستراتيجية، منها ما يندرج ضمن خدمات البنى التحتية والموارد الطبيعية، ومنها ما يندرج تحت القطاعات التنافسية (الأسمنت والطيران والاتصالات والكهرباء والمياه وتكرير النفط والبوتاس والبريد)، وجميعها شكلت حاجزًا منيعًا أمام مشاركة القطاع الخاص؛ ونمط ثانٍ يتمثل في مساهمات «المؤسسة الأردنية للاستثمار»، فيبدو أن أهدافه كانت مالية من جهة، وتحفيزية لأنشطة ومنشآت كان يصعب إقامتها من دون دعم حكومي من جهة أخرى.

الشكل (7-1)

مساهمة القطاع العام في الناتج القطاعي قبيل إجراءات الخصخصة (1992-1995)

(بالنسبة المئوية)



المصدر: المحكمة الأردنية الهاشمية، دائرة الإحصاءات العامة.

تشير النظرة الكلية إلى مساهمة القطاعين العام والخاص في مختلف أوجه النشاط الإنتاجي المكوّنة للناتج الوطني خلال سنوات عقد التسعينيات إلى أن

معظم هذه النشاطات كانت مفتوحة للقطاع الخاص الذي لم يكن يواجه مزاحمة مباشرة من القطاع العام في الميادين التي اعتاد القطاع الخاص القيام بها في الدول التي سادها اقتصاد السوق.

أما النشاطات الإنتاجية والخدمية الأخرى التي تبين أن الدولة كانت تؤدي دورًا ما فيها، وإن كان ذلك بنسب متواضعة، فإن الحكم على تبعاتها وتأثيراتها الاقتصادية يبقى رهنًا بالدراسة التفصيلية لطبيعتها وللأنشطة الفرعية التي كانت تعمل في حيزها. فربما لا يعني انخفاض مستوى مساهمة القطاع العام في قطاع أو نشاط معين بالضرورة انخفاض حدة مزاحمته للقطاع الخاص أو غياب الأوضاع الاحتكارية، إذ يمكن أن تتركز مساهمة الحكومة في نشاط فرعي ما على نحو لا يسمح بأي دور فاعل للقطاع الخاص. أهم ما يعنينا في هذا المجال هو الحالات التي كان يتعدى فيها القطاع العام على الأدوار التقليدية للقطاع الخاص، والتحقق إن كان الدور الذي أدته الحكومة في أي قطاع من القطاعات يحول دون تحقق شروط المنافسة فيه.

في ضوء المعطيات أعلاه، نتناول بإيجاز مسألة تعدي الدولة المحتمل على فضاء القطاع الخاص، وإذا كانت مساهمة الحكومة وملكيتها بعض الأصول في قطاعات الإنتاج السلعي (كالصناعات التحويلية والاستخراجية) وقطاعات الإنتاج الخدمي (كالكهرباء والمياه والصحة والتعليم) أمرًا خارجًا عن المألوف في دول تتخذ من آليات السوق ركيزة أساس لاقتصاداتها.

كما سبقت الإشارة، هناك شبه إجماع بين منظري اقتصادات السوق على أن ضرورة أن يقتصر دور الدولة في القطاعات التنافسية (Competitive Sectors) على إعداد البيئة الملائمة لتسهيل عمل المنشآت وفق آليات السوق التنافسية. فالدولة مسؤولة عن وضع الترتيبات المؤسسية التي من شأنها تسهيل المبادلات والعمليات التي تعتبر ركيزة أساس لاقتصادات السوق؛ كما أن الدولة معنية بوضع الأطر التشريعية التي تنظم عمل القطاعات التنافسية، وتحد من التشوهات الضارة بحوافز السوق، فهي على سبيل المثال معنية بوضع القوانين والأنظمة الضامنة لحقوق الملكية والتعاقدات والإفصاحات القانونية والمالية وغيرها من الركائز

والمتطلبات[3]. وترتيبًا على ذلك، يمكن تصنيف مساهمة الدولة في القطاعات الخاضعة أو المؤهلة للمنافسة كالصناعات التحويلية والنقل والاتصالات ضمن حالات التعدي على المجالات التقليدية للقطاع الخاص، وهو ما يمكن أن يحد من المنافع الاقتصادية المرجوة من هذه القطاعات.

من المهم تحديد الحالات التي تعدّى فيها القطاع العام على مجالات القطاع الخاص. ومن المهم أيضًا التأكد إن كانت حالات التعدي المفترضة جرت على نحو أضر بمصلحة الاقتصاد الوطني. ففي إمكان متتبع مساهمة الحكومة في القطاعات ملاحظة اتباعها نمطين رئيسين: يتمثل الأول في ارتباط مساهمة الحكومة في عدد من الأنشطة بإنشاء حالات مقصودة من الاحتكار، من خلال منح عدد من الشركات الأردنية امتيازات صدر كل منها بقانون، منها شركة الأسمنت وشركة مصفاة النفط وشركة البوتاس العربية وشركة مناجم الفوسفات وشركة الدباغة في الزرقاء... وغيرها[4]. ونظم القانون الحد الأقصى للأرباح التي توزعها هذه الشركات، وحصّلت الحكومة منها رسومًا وضرائب تبرر منح مثل تلك الاحتكارات. أما النمط الثاني فيمكن الادعاء بأنه جاء على سبيل المشاركة في الملكية فحسب، لا السيطرة على القطاع.

هناك عدد من الأمثلة الواضحة على النمط الأول من المساهمات، فالشراكة التي تمت بين الحكومة والقطاع الخاص لإنشاء أول شركة لصناعة الأسمنت، وهي شركة مصانع الأسمنت الأردنية، تكللت بمنح امتياز حصري لهذه الشركة مدته 50 عامًا، أصبحت بموجبه المنتج والموزع الوحيد للأسمنت في الأردن. ومنع إنشاء مؤسسة الاتصالات السلكية واللاسلكية في عام 1971، التي كانت مملوكة بالكامل للحكومة الأردنية، دخول أي مزود لخدمات المعلومات والاتصالات للسوق الأردنية طوال 25 عامًا. وكان قطاع الطيران من الأنشطة التي استمرت مغلقة أيضًا أمام المستثمرين في القطاع الخاص، فمؤسسة عالية -

---

(3) James Manyika [et al.], «How to Compete and Grow: A Sector Guide to Policy,» (Report, McKinsey Global Institute, March 2010).

(4) جواد العناني، «الاقتصاد الأردني والاحتكار،» الغد، 23/ 10/ 2013.

الخطوط الجوية الملكية الأردنية التي أُسست في عام 1969 بموجب قانون خاص رقم (10) لسنة 1969، تمتعت بالهيمنة على صناعة خدمات النقل الجوي في الأردن أكثر من أربعين عامًا. كذلك منحت الدولة شركة البوتاس العربية التي كانت حصة الحكومة فيها قبل الخصخصة 53 في المئة أطول حق امتياز في تاريخ الأردن، ما سمح لها بالانفراد في عمليات استخراج أملاح البحر الميت وتصنيعه وتسويقه مدة 100 عام، ابتداء من عام 1956. وثمة حالات أخرى منحت فيها الدولة امتيازات احتكارية لعدد من الشركات الاستراتيجية على الرغم من تواضع نسب المساهمة الحكومية فيها. ومثال ذلك شركة مصفاة البترول الأردنية التي لم تساهم الحكومة بأكثر من 5 في المئة من رأس مالها، منحت امتيازًا حصريًا لتكرير وتوزيع المشتقات النفطية في الأردن طوال خمسين عامًا تبدأ من تاريخ تأسيسها.

هذا النمط من المساهمات هو بالتحديد من الحالات التي كثيرًا ما كان يخشى الاقتصاديون تفشيها في اقتصادات الدول، ولا سيما دول اقتصاد السوق. فارتباط المساهمة الحكومية بتولد نمط غير مبرر من الاحتكارات هو بحد ذاته عقبة أمام تحقيق شروط المنافسة الاقتصادية والارتقاء بكفاءة الإنتاج على الصعيد الوطني. فانتقاص شروط المنافسة وتواضع مستويات الكفاءة الإنتاجية في نشاط معين لا تؤثر في النشاط نفسه فحسب، إنما يمتد أثرها إلى باقي القطاعات الاقتصادية وفقًا لما يعرف بالترابطات الأمامية والخلفية للقطاعات. فعلى سبيل المثال، يُلاحظ أن منح حقوق تكرير النفط واستيراده لشركة واحدة كشركة مصفاة البترول الأردنية، وضعف الحوافز الناظمة عملها في غياب شروط تحقق المنافسة، أفضيا إلى ارتفاع مستويات تكاليف إنتاجها، وبالتالي ارتفاع أسعار منتوجاتها، ما أثر سلبًا في تنافسية معظم الصناعات الوطنية التي تعتمد بدرجات مختلفة في المشتقات النفطية التي تنتجها هذه الشركة. إن بقاء مثل هذه الصناعات التي يمكن آلية السوق والمنافسة ضمان كفاءتها احتكارًا حكوميًا أمر يصعب تبريره في معظم الحالات، لما قد يكون له من آثار سلبية في كفاءة الإنتاج. أما التمسّك الحكومي بتلك الاحتكارات فهو السبب الرئيس في المشكلات الاقتصادية التي عاناها الاتحاد السوفياتي ودول أوروبا الشرقية وأقطار أخرى استخفت بقيمة السوق وفاعلية آلية السعر.

لا ينطبق هذا المنطق، كما سبقت الإشارة، على أي نشاط إنتاجي يعتبر احتكارًا طبيعيًا من المصادر الطبيعية كالبترول، ولا على المرافق العامة التي لا تخضع أبدًا أو تخضع جزئيًا فحسب للنشاط التنافسي وآلية السوق، كالأمن العام والتعليم والصحة والمرافق الأخرى المسماة «السلع العامة». فالاحتكار الطبيعي هو أكثر حالات التنافس المنقوص تطرفًا، وهذه حالة تسود حين تتطلب اقتصادات الحجم الكبير أن يكون حجم المنشأة من الضخامة فلا تتسع السوق إلا لمنشأة واحدة، فتنتفي عندئذ إمكانية التنافس، كما هو الحال في المنشآت المعنية بشبكات الربط كإسالة المياه أو توزيع الكهرباء. لعل أقوى الحجج التي يسوقها المدافعون عن الملكية العامة هي المتعلقة بمثل هذه الاحتكارات، لأن تأميم المنشأة التي تشكل احتكارًا طبيعيًا لتصبح ملكًا للدولة يتيح للحكومة أن تتحكم بسياسة المنشأة الحكومية في الإنتاج وتحديد الأسعار، فتحمي المستهلك من الأسعار الفاحشة التي ربما يضطر إلى تحملها فيما لو كان الاحتكار ملكًا خاصًا، دافعه الوحيد تعظيم الربح.

ربما تكون الخشية من التبعات التي تترتب عن ترك الاحتكارات الطبيعية بيد الخواص من الأسباب التي تبرر تمسك القطاع العام بملكية هذا النوع من النشاطات والمرافق في مجموعة واسعة من البلدان. فلا يزال القطاع العام هو القطاع المهيمن على ملكية شركات توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها في عدد من الدول الأوروبية السباقة إلى تبني المنهج الليبرالي. فهذا القطاع العام يملك شركات توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها، على سبيل المثال، في السويد وتركيا وأيرلندا والمكسيك وهولندا وجنوب أفريقيا، كما تصنف ملكية هذه الشركات على انها «عامة في الأغلب» في أستراليا والنمسا والدانمارك وكندا والبرازيل وروسيا وسلوفينيا والهند. هناك دول تؤول فيها ملكية الشركات الكبرى في هذا النشاطات إلى مؤسسات تشاركية بين القطاعين العام والخاص، فيما ينفرد القطاع الخاص بملكية مثل هذه الشركات في تشيلي وألمانيا واليابان والولايات المتحدة والمملكة المتحدة. إذًا، نحن أمام حالات متباينة من أنماط الملكية لقطاع توريد الكهرباء في مراحله المختلفة، إلا أن السمة الأبرز لملكية هذا القطاع في مجموعة واسعة من الدول الليبرالية أو بلدان اقتصادات السوق هي أنها لا زالت تؤول كليًا أو في الأغلب إلى القطاع العام.

ثانيًا: سياسة الخصخصة في الأردن ومأسستها

يعود التفكير في سياسة الخصخصة في الأردن إلى منتصف ثمانينيات القرن الماضي والسنوات التالية لها، ولا سيما في عامي الأزمة الاقتصادية 1988-1989 التي حاقت بالاقتصاد الأردني، بسبب مثابرة الحكومة على الإنفاق العام بمستويات مبالغ فيها على الرغم من تقلص المعونات المالية من دول الخليج العربية في إثر انحسار طفرة أسعار النفط في بداية الثمانينيات.

تمثلت الأزمة في تراجع معدلات النموّ الاقتصادي، وتفاقم عجز الموازنة العامة وحجم المديونية الخارجية، ثم نفاد احتياطي العملات الأجنبية، وانهيار سعر صرف الدينار إلى مستوى يقل عن قيمة صادرات المملكة لشهر واحد. نتج من الأزمة اضطرار الحكومة إلى الاستعانة بصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، والتزام برنامج إعادة هيكلة الاقتصاد الذي قام على سياسات «توافق واشنطن» الليبرالية بما فيها ضبط عجز الموازنة وتحرير التجارة الخارجية وجدولة المديونية. كما اشتملت هذه السياسات على النصح بخصخصة المنشآت الإنتاجية المملوكة للدولة، بما فيها المرافق العامة، مستندة إلى مظاهر ضعف الأداء في بعض مؤسسات ومنشآت القطاع العام والأعباء المالية التي تحملتها خزينة الدولة جراء ذلك. فعلى سبيل المثال، كانت مؤسسة عالية - الخطوط الجوية الملكية الأردنية تعاني عجزًا ماليًا كبيرًا ناتجًا بشكل أساس من تضخم الكلف التشغيلية، وما ترتب عن ذلك من تنامي حجم مديونيتها التي تكفلها الحكومة. وحتى الشركات التي لم تكن تعاني مشكلات مالية، عانت ضعفًا واضحًا في الأداء على حساب متلقي الخدمة، فشركة الإتصالات الأردنية ما كانت قادرة على مواكبة المتطلبات والتطلعات المتنامية للمستهلكين والاقتصاد الوطني، إضافة إلى ظاهرة الاحتكار والمشكلات الفنية الأخرى التي يعانيها القطاع وتؤثر بشكل سلبي ومباشر في متلقي الخدمة.

اتخذت سياسة الخصخصة صورة مؤسسية في عام 1996 بإنشاء «الوحدة التنفيذية للتخاصية» في رئاسة الوزراء بمعونة من البنك الدولي، وأنيطت بها مهمة ترشيح المنشآت الحكومية التي تعتبر مؤهلة للخصخصة وإخضاعها

لدراسات التقويم وإجراءات التنفيذ التي تتطلبها هذه العملية. خلال هذه الفترة، بدأ العمل في هيكلة عدد من المؤسسات تمهيدًا لخصخصتها، واكتسبت عملية الخصخصة زخمًا كبيرًا في السنوات الأخيرة من التسعينيات والسنوات المبكرة من القرن الحالي، إذ جرى تنفيذها في عدد كبير من القطاعات وبأساليب متعددة.

استكمل الإطار المؤسسي لسياسة الخصخصة بصدور قانون التخاصية رقم (25) لعام 2000، وإنشاء مجلس التخاصية وإتباع الهيئة التنفيذية للتخاصية لهذا المجلس، وإنشاء صندوق عوائد التخاصية مع تحديد استخدامات هذه العوائد. عرّفت التخاصية بأنها اعتماد نهج اقتصادي يتمثل في تعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي ليشمل مشروعات القطاع العام التي تقتضي طبيعتها إدارتها على أسس تجارية، وأوضح القانون أن من مقاصدها رفع كفاءة المشروعات الاقتصادية وزيادة إنتاجيتها وقدرتها التنافسية والمساهمة في تشجيع الاستثمارات المحلية والعربية والدولية بتوفير مناخ استثماري جاذب لها، وحفز الادخارات الخاصة وتوجيهها نحو الاستثمار الطويل المدى تعزيزًا لسوق رأس المال المحلي والاقتصاد الوطني، إضافة إلى تخفيف العبء المالي عن الخزينة العامة بوقف التزامها تقديم المساعدات والقروض للمشروعات المتعثرة والخاسرة وإدارة المشروعات الاقتصادية بأساليب حديثة، بما في ذلك استخدام التقنيات المتطورة وتمكين هذه المشروعات من المنافسة في الأسواق العالمية.

تولى «مجلس التخاصية» عددًا من المهمات والصلاحيات، أهمها وضع السياسات العامة وتحديد المنشآت التابعة للقطاع العام أو التي تُساهم فيها الحكومة المرشحة للخصخصة أو إعادة الهيكلة، والموافقة على قرارات البيع أو التأجير للقطاع الخاص أو تخويل هذا القطاع حق الإدارة والتشغيل التي تتخذ تنفيذًا لعمليات التخاصية، واختيار الشركات المؤهلة لدراسة عمليات إعادة الهيكلة أو إجراءات الخصخصة أو تنفيذها، وكذلك التنسيب لمجلس الوزراء بتأسيس هيئات تنظيم مستقلة تتولى تنظيم القطاعات بعد خصخصتها بما يحقق الهدف من الخصخصة.

نص القانون على أن أموال «صندوق عوائد التخاصية» تستخدم للأغراض الآتية:

- سداد الديون التي تتحملها الحكومة والمترتبة على المؤسسات أو المشروعات التي تتم إعادة هيكلتها واجراء التخاصية عليها وتغطية النفقات المترتبة على ذلك.

- شراء الديون المترتبة على الحكومة للاستفادة مما يأتي لها من خصم على هذه الديون أو لتسديدها عن طريق المبادلة أو أي طريقة أخرى يقرها المجلس ويوافق عليها مجلس الوزراء.

- الاستثمار في الأصول المالية.

- تمويل النشاطات الاقتصادية والاستثمارات الجديدة في قطاعات البنية التحتية ذات المردود الاقتصادي والاجتماعي المجدي، التي تساعد في تحقيق التنمية المستدامة على أن تدرج في قانون الموازنة العامة.

- إعادة تأهيل وتدريب العاملين في المؤسسات والهيئات التي تتم إعادة هيكلتها أو خصخصتها وتسوية حقوقهم المالية المترتبة تجاه هذه الجهات.

- شراء سنوات خدمة للموظفين في المؤسسات التي تتم خصخصتها، والذين سيتم إخضاعهم لقانون الضمان الاجتماعي.

شملت عمليات الخصخصة في الأردن منذ أواخر التسعينيات وحتى الآن بيع ملكية الحكومة في 15 شركة ومؤسسة تعمل في مجالات متنوعة تتركز في الأنشطة التعدينية والنقل الجوي والاتصالات، وهي الآتية:

- شركة مصانع الأسمنت الأردنية.

- شركة البوتاس العربية.

- شركة مناجم الفوسفات الأردنية.

- شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية.

- شركة الأسواق الحرة الأردنية.

- الشركة الأردنية لصيانة الطائرات.
- الشركة الأردنية لصيانة محركات الطائرات.
- الشركة الأردنية لتموين الطائرات.
- الشركة الأردنية لتدريب الطيران والتدريب التشبيهي.
- شركة أكاديمية الطيران الملكية الأردنية.
- شركة كلية الملكة نور الفنية للطيران المدني.
- شركة الاتصالات الأردنية.
- شركة توليد الكهرباء المركزية.
- شركة توزيع الكهرباء.
- شركة توزيع كهرباء إربد.

كما شملت إجراءات الخصخصة أربع عمليات بيع الرخص أو اتفاقات البناء و/ أو الإدارة والتشغيل، ثلاثة منها في أنشطة البنية التحتية واللوجستية الرابعة تتعلق بمنح رخصة لتقديم خدمة الاتصالات النقالة. والعمليات الأربع هي الآتية:

- شركة مياهنا (المسؤولة عن توزيع المياه في العاصمة).
- اتفاقية مطار الملكة علياء الدولي.
- ميناء الحاويات في العقبة.
- منح رخصة شركة أمنية (الاتصالات النقالة).

انفردت الأردن بأنها الدولة العربية الوحيدة التى أجرت مراجعة تفصيلية شاملة لتجربة الخصخصة وتقويمًا دقيقًا لسلامتها وآثارها في الاقتصاد والمجتمع. ففي عام 2013، وبناءً على توجيه ملكي، شكلت الحكومة الأردنية لجنة مستقلة من الخبراء المحليين والدوليين في مجال السياسات الاقتصادية والاجتماعية لمراجعة سياسات وعمليات الخصخصة التي جرت في الاقتصاد والوقوف على آثارها الاقتصادية والاجتماعية وتحديد نقاط الضعف والنجاح وإطلاع المواطنين

على نتائجها بكل شفافية، والاستفادة من الدروس المستقاة، وتضمينها في عملية رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية. شُكّلت اللجنة المستقلة من عدد من الخبراء المحليين ممن لم تكن لهم صلة مباشرة بعمليات الخصخصة، سواءً تعلق ذلك بإقرار سياساتها أم تنفيذ عملياتها، ومن ممثلين لمؤسستين دوليتين: مؤسسة التمويل الدولية وبنك الإعمار الأوروبي، للاستفادة من خبراتهم الدولية الواسعة واطلاعهم على الكثير من تجارب الخصخصة العالمية.

حددت الشروط المرجعية لعمل اللجنة عددًا من الأسئلة التي يجب على اللجنة الإجابة عنها بوضوح يجلي حيثيات الخصخصة وأهم الاعتبارات والتبعات التي اكتنفت عملياتها المختلفة وإجراءاتها. وهذه الأسئلة:

- ما هي المبررات التي دعت الحكومات الأردنية إلى تبني الخصخصة كخيار اقتصادي؟

- ما مدى سلامة الإجراءات المتبعة في عمليات الخصخصة من الناحية القانونية والمالية والإدارية؟

- ما مدى كفاءة وشفافية ونزاهة تقدير الأسعار من بدل الأسهم والحصص في المنشآت التي جرت خصخصتها؟

- ما مدى تحسن أداء المنشأت التي جرت خصخصتها والإيرادات الحكومية المتحققة منها؟

- هل رافقت عمليات الخصخصة برامج توعية عامة وما مدى مراعاتها أسس الشفافية والمكاشفة؟

- ما الآثار الاقتصادية الكلية من حيث الأثر في النمو الاقتصادي والإيرادات والدين العام ونوعية الخدمات المقدمة؟

- ما مدى تأثر مستويات أجور العاملين والأسس والمعايير التي اعتمدت في عمليات التسريح؟

- ما مدى أوجه استخدام عوائد الخصخصة وقانونيتها؟

يبين المبحث السادس في هذا الفصل أهم الاستنتاجات التي توصلت إليها اللجنة في تقويم تجربة الخصخصة في الأردن.

ثالثًا: السجال في شأن سياسة الخصخصة في الأردن

ما برح الرأي العام في الأردن يشهد سجالًا موضوعيًا في شأن الغاية الاقتصادية من انتهاج سياسة الخصخصة. فهناك من يدعي أن الخصخصة كانت خطوة ضرورية لإصلاح الاختلالات الكلية التي تمخضت عن انفراد عدد من الشركات المملوكة كليًا أو جزئيًا للدولة في تقديم السلع والخدمات التي تُدرج ضمن اختصاصاتها. في المقابل، هناك من يرى أن إتاحة المجال أمام مشاركة القطاع الخاص في تلك الأنشطة كان في الإمكان توفيره من دون خصخصة المنشآت الحكومية، وإنما بتعديل القوانين والتشريعات وإنهاء الامتيازات الحصرية التي كانت تحد من أي مشاركة فاعلة للقطاع الخاص. لا شك في أن ملكية الدولة جانب من الأصول الإنتاجية في بعض الأنشطة الاستراتيجية والتنافسية رافقتها اختلالات هيكلية ليس أقلها انعدام هامش المنافسة في هذه الأنشطة. لكن السؤال: هل كانت المشكلة تكمن في التشوهات القطاعية التي صاحبت هذا النمط من الملكية فحسب، أم أن ثمة مشكلات مؤسسية تمخضت عن ملكية الدولة هذه الأصول؟

هناك إلى حد ما إجماع على أن المنشآت التي تعمل وفق أوضاع مناسبة من المنافسة هي أكثر كفاءة وإنتاجية من المنشآت المحتكرة أو تلك التي تعمل بهامش متدن من المنافسة. فمن شأن غياب المنافسة عن الأنشطة الإنتاجية والخدمية الإضرار بمنظومة الحوافز الإنتاجية التي تعد شرطًا مسبقًا للارتقاء بأداء المنشاة وفاعليتها. ولعل تجربة مؤسسة الاتصالات الأردنية (شركة الاتصالات الأردنية في ما بعد) تعتبر مثالًا صارخًا على مدى الفشل الذي يمكن أن يسود المنشأة عندما تعمل بعيدًا عن أوضاع السوق التنافسية. فعلى الرغم من الأرباح المرتفعة التي كانت تحققها المؤسسة، وتشكل وحدها أكثر من 70 في المئة من إيرادات الموازنة من المؤسسات والشركات الحكومية،كانت الشركة تعاني ضعفًا

واضحًا في الأداء، وما كانت قادرة على مواكبة المتطلبات والتطلعات المتنامية للمستهلكين. فنطاق انتشار الخدمات الهاتفية الثابتة، الخدمة الأساسية التي كانت متوافرة آنذاك، كان محدودًا للغاية ويقل كثيرًا عن مستوياته في الدول الأخرى وحتى النامية منها. ففي الوقت الذي كان عدد خطوط الاتصالات الثابتة لكل ألف من السكان في الدول المرتفعة الدخل بين 400 و600 خط، وفي الدول النامية 120 خطًا، كان عددها في الأردن نحو 60 خطًا لا أكثر لم ينتج ذلك من ضعف الطلب على خدمات المؤسسة، بل من إخفاق مؤسسة الاتصالات في تلبية طلبات المستهلكين، الأمر الذي شكل دليلًا صارخًا على تدني أدائها إبان تلك الفترة؛ إذ كان يجب على المتقدم للحصول على الخط الثابت الانتظار في المتوسط لفترة تتجاوز 9 سنوات، في حين بلغت فترة الانتظار هذه 5.7 سنة في الجزائر وأقل من 4 سنوات في تونس والمغرب، مع العلم أن مدة الانتظار في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كانت تزيد بنحو 1.5 سنة عن مدتها في الدول النامية. ومن السلبيات المترتبة عن مثل تلك الحالات تشجيعها الفساد المتمثل في دفع المستهلك أتاوة مقابل إعطائه الأفضلية في الحصول على خط.

لم تقتصر مشكلات مؤسسة الاتصالات الأردنية على محدودية نطاق انتشار خدماتها، ولا على طول فترة انتظار الحصول على الخدمات، بل امتدت لتشمل نوعية الاتصالات نفسها. كان معدل المكالمات غير المكتملة في الأردن يقارب 55 في المئة وهو أعلى بكثير من معدلها في الدول الأقل دخلًا من بين مجموعة الدول متوسطة الدخل. إضافة إلى ذلك، كان من نتائج حالة الاحتكار في سوق الاتصالات في الأردن خلال عقد التسعينيات الارتفاع الفاحش في تكلفة المخابرات، ولا سيما الدولية منها وما لهذا من آثار سلبية في تكلفة النشاط الاقتصادي في قطاع الأعمال، حيث فاقت تلك التكلفة في الأردن مستوياتها في الدول المجاورة وفي أرجاء واسعة من دول العالم. فعلى سبيل المثال، كانت تكلفة الاتصال لمدة ثلاثة دقائق من الأردن إلى الولايات المتحدة نحو 9 دولارات، في مقابل 4 دولارات في الإمارات، و5 دولارات في البحرين والكويت، و6 دولارات في مصر وإيران والسعودية وتونس، وأقل من 8 دولارات في قطر وعمان، و8 دولارات في المغرب، في وقت لم تتجاوز فيه تكلفة الاتصال

من الولايات المتحدة إلى المنطقة الشرقية من العالم دولارين أميركيين للمدة نفسها[5].

هناك ما يدعو إلى الاعتقاد أن الاختلالات التي كانت المنشآت الحكومية تعانيها لم تكن ناجمة عن الأوضاع الاحتكارية الممنوحة لها من جهة، وكانت متأثرة بالاعتبارات المصاحبة لملكية وإدارة الدولة لأصولها. فربما تجنح ملكية الدولة أو مساهمتها في أصول الأنشطة الإنتاجية والخدمية إلى أن تفرض عليها سياسات وترتيبات وأولويات تتعارض بشكل أساس مع مبادئ الاستقلالية ومنظومة الحوافز التي يفترض أن تضع المنشأة على قاطرة الكفاءة والفاعلية. تترافق ملكية الدولة للمنشأة أو مساهمتها فيها مع تعمق مشكلة الأصيل - الوكيل وحالة الركوب المجاني (Free Riders)، وغير ذلك من المشكلات التي تحد بشكل كبير من القدرة على الارتقاء بأداء المنشآت الحكومية.

هناك عدد من الشركات والمؤسسات الحكومية التي ربما تعثرت أو ضعف أداؤها بسبب جانب أو آخر من المشكلات المذكورة. فعلى سبيل المثال، اتسم أداء مؤسسة عالية - الخطوط الملكية الأردنية بالإخفاق على الصعيد التشغيلي والمالي، على الرغم من الوضع الاحتكاري الذي منح للشركة على مدار عقود من الزمن، وعلى الرغم من الرعاية والدعم الحكومي المباشر وغير المباشر لها. تشتتت الأهداف التي كانت توجه أنشطة المؤسسة، وازداد التدخل الحكومي المستمر في أعمالها، وضعف مستوى كفاءة الإدارة فيها، الأمر الذي تسبب في تدهور المؤشرات التشغيلية والمالية للشركة. فمعدل إشغال الطائرات بالركاب، وهو من المؤشرات التي تؤثر بشكل مباشر في ربحية شركات الطيران، كان منخفضًا في حالة الملكية الأردنية مقارنة بالمعدل العالمي ومعدل المنطقة. ففي الوقت الذي بلغ فيه المعدل العالمي للإشغال 73 في المئة في عام 2000، لم يتجاوز هذا المعدل عند الملكية الأردنية أكثر من 68 في المئة، في حين كان يصل في حالة الشركة الإماراتية للطيران إلى نحو 75 في المئة، وفي حالة الشركة

(5) Marih Celasum, ed., *State-Owned Enterprises in the Middle East and North Africa: Privatization, Performance, and Reform* (Cairo: Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey, 2001).

المغربية للطيران 73 في المئة، على سبيل المثال. كما كان يعتبر معدل تشغيل الطائرات في الملكية الأردنية الذي بلغ في عام 2000 نحو 7 ساعات يوميًا أقل من الحد الأدنى من الساعات اللازمة لتحقيق معايير الجدوى والمقدر بـ 10 ساعات يوميًا. هذه الاعتبارات كلها، إلى جانب المشكلات الأخرى التي كانت تعانيها الشركة، ولا سيما تضخم مستويات نفقاتها، تفسر الأوضاع المالية الصعبة التي عانتها الشركة وأدت إلى تفاقم مديونيتها التي بلغت في عام 1998 نحو 600 مليون دينار، أي ما يعادل 10 في المئة من الناتج الوطني الخام في ذلك العام(6).

كان لقطاع المنتوجات النفطية (تكرير النفط) نصيب أيضًا من التبعات السلبية المترتبة عن المساهمة الحكومية المصحوبة بأوضاع احتكارية. فشركة المصفاة التي كانت تتمتع بحقوق امتياز حصرية في نشاط تكرير وتوزيع المشتقات النفطية، أصبحت تعاني تدنيًا واضحًا في كفاءتها الإنتاجية. فغياب حوافز المنافسة عن هذه الشركة والتدخل الحكومي المستمر في أعمالها ومنهجية التسعير التي كانت تعتمدها الحكومة للمشتقات النفطية التي كانت تضمن للشركة حدًا أدنى من الأرباح، ساهمت كلها في تنامي تكلفة تكرير المشتقات النفطية مقارنة مع تكلفة إنتاجها في عدد كبير من الدول(7). أما شركة مصانع الأسمنت الأردنية التي كانت تتمتع بحقوق احتكارية منفردة في هذا القطاع، فكانت تعاني عددًا من المشكلات الإنتاجية والتسويقية، إضافة إلى تضخم حجم العمالة فيها. وعلى الرغم من ذلك، كانت الشركة بفضل وضعها الاحتكاري قادرة على تغطية تكاليفها مع هامش ربحي معقول.

كذلك الحال في ما يخص منشآت المرافق العامة المحتكرة من القطاع العام التي كانت تعاني مشكلات تدني الكفاءة، ربما بقدر أكبر من معاناة

---

(6) Daniel Muller-Jentsch, «Transport Policies for the Euro-Mediterranean Free-Trade Area: An Agenda for Multimodal Transport Reform in the Southern Mediterranean,» (World Bank Technical Paper; no. 527, World Bank, European Commission Programme on Private Participation in Mediterranean Infrastructure, Washington, DC, 2002).

(7) حازم الرحاحله، «تسعير المشتقات النفطية في الأردن،» (منتدى الاستراتيجيات الأردني، 2013).

المنشآت الحكومية العاملة في القطاعات التنافسية. لكن يجب عند تحليل كفاءة منشآت المرافق العامة وفاعليتها التنبه إلى أمرين: الأول أن الأوضاع الاحتكارية لمعظم خدمات المرافق العامة ليست مفتعلة، بل متعلقة بطبيعة النشاط. فحجم الاستثمارات الكبيرة اللازمة لتقديم هذه الخدمات وقيود السوق الطبيعية لا يسمح إلا بوجود عدد محدود من المنتجين، وبناء عليه فإن الأوضاع الاحتكارية التي صاحبت ملكية الدولة هذا النوع من الأنشطة لم تكن شيئًا خارجًا عن المألوف، وإنما هي حالة يحتمل أن تسود أيضًا وبقوة حتى في إطار ملكية القطاع الخاص. الامر الثاني هو عدم خضوع سياسة تسعير خدمات المرافق العامة بالضرورة للاعتبارات الاحتكارية، وإنما للاعتبارات الاجتماعية والسياسية التي غالبًا ما تدفع بأسعار هذه الخدمات إلى ما دون أسعارها التوازنية، في وقت تتأثر فيه هياكل تكاليفها باعتبارات السوق الاحتكارية، وهذا يفسر العجز المالي الكبير الذي تعانيه هذه الأنشطة في أرجاء مختلفة من العالم، ولا سيما الدول النامية، وحاجتها باستمرار إلى الدعم المالي من الدولة.

من الأمثلة على النشاطات التي تعتبر احتكارات طبيعية: سلطة المياه الأردنية التي أنشئت بموجب القانون الموقت رقم 34 لعام 1983 والقانون رقم 18 لعام 1988 على شكل مؤسسة مستقلة ماليًا وإداريًا، تتبع لوزير المياه والري، ولعلها من أبرز صور الملكية الحكومية التي تعكس هذا النمط من الأنماط الاحتكارية. أنيط بهذه المؤسسة مسؤولية توفيرالمياه لجمهور المواطنين إلى جانب توفير خدمات الصرف الصحّي والمشروعات المتعلقة بها وتخطيط الموارد المائية وإنشاء مشروعاتها ومراقبة عملياتها وصيانتها. منيت سلطة المياه بالخسائر منذ نشأتها وألزمت الخزينة نفقات إضافية سنوية تزيد على 1 في المئة من الناتج الوطني للأردن. فإضافة إلى بيع المؤسسة المياه بتعرفة منخفضة نسبيًا، استمرت المؤسسة تعاني عددًا من المشكلات والضغوط، لعل أبرزها ارتفاع نسبة فاقد المياه فيها (Unaccounted for Water) إلى نحو 50 في المئة، وهذه نسبة تتجاوز النسب المقبولة عالميًا. إضافة إلى ذلك، كانت المؤسسة وكغيرها من المنشآت العامة في الأردن تعاني تضخمًا في عدد العاملين فيها، وضعف القدرة على تغطية التكاليف. وضعت هذه المشكلات بدورها المؤسسة في وضع مالي لا تحسد عليه، إذ بلغ إجمالي عجزها المالي

المتراكم ومديونيتها في عام 1994 نحو 11.5 ضعف إيراداتها السنوية واستمرت مديونيتها بالتراكم تباعًا، إلى أن وصلت إلى نحو 550 مليون في عام 1999[8].

لم يكن النمط الآخر من المساهمات، المتمثل بشكل أساس في استثمارات الحكومة من خلال المؤسسة الأردنية للاستثمار (الذراع الاستثماري للحكومة)، على الأرجح يعاني مشكلات هيكلية كتلك التي يشهدها النمط السابق. كانت المساهمة الحكومية في معظم الشركات متدنية، ولم تمنحها حقوقًا استثنائية في الإدارة. فهذه الشركات كانت تعمل في سوق تنافسية وتخضع في أدائها للمتغيرات والاعتبارات ذاتها التي تؤثر في باقي الشركات محدودة المسؤولية التي يمتلكها القطاع الخاص بالكامل، إلا أن إحدى الدراسات تناولت أداء مجموعتين من الشركات المدرجة في سوق عمان المالي خلال الفترة 1984-1994. تشمل المجموعة الأولى الشركات التي كانت تتجاوز مساهمة الحكومة فيها 50 في المئة، وكانت تمكنها من السيطرة على إدارتها، فيما تضم المجموعة الثانية الشركات التي كانت مساهمة الحكومة فيها معدومة أو لا تزيد على 2 في المئة ولم تمنحها حق التدخل في إدارتها. وتوصلت الدراسة إلى أن المجموعة الثانية (الشركات التي لا تسيطر الحكومة على إدارتها) كانت تتمتع بربحية وكفاية رأسمالية أفضل من الأولى[9].

هناك أيضًا عدد من الشواهد التي تؤكد ضعف إدارة الدولة المنشآت المملوكة لها، حتى تلك التي تعمل في بيئة تنافسية أو شبه تنافسية. هناك مثلًا الشركة الأردنية للسياحة والمياه المعدنية (حمامات ماعين) التي أُسست في عام 1980 وكانت الحكومة تساهم بما نسبته 78 في المئة من أسهمها، إذ استمرت تعاني مصاعب مالية وتسويقية، إلى أن وصلت خسائرها المتراكمة في عام 1998 إلى 11 مليون دينار، ومديونيتها إلى 15 مليون دينار.

---

(8) George T. Keith Pitman, *Jordan: An Evaluation of Bank Assistance for Water Development and Management: A Country Assistance Evaluation* (Washington, DC: World Bank, 2004).

(9) Khalid Wasif Al Wazani and Ghalib Awad Salih, «Privatization: Towards an Alternative to Enhance Effectiveness and Efficiency, A Comparative Study,» Paper Presented at: The Second Conference on Public Administration in Jordan, Yarmouk University, September 1996.

مثال آخر هو مؤسسة سكة حديد العقبة التي أنشئت في عام 1973 لنقل الفوسفات من مناجم الحسا والأبيض إلى ميناء العقبة لأغراض التصدير، إذ كانت تواجه عددًا من المشكلات التشغيلية وأصبحت تعاني أيضًا أوضاعًا مالية صعبة، حيث وصلت خسائرها المتراكمة في نهاية عام 1998 إلى نحو 54 مليون دينار، ومديونية بلغت نحو 76 مليون دينار. هناك أيضًا عدد من المؤسسات والشركات العامة التي فشلت الدولة في إداراتها وتمكينها من المنافسة واضطرت إلى تصفيتها بعد أن خسرت أكثر من 75 في المئة من رأس مالها، كجريدة الشعب ومصنع الزجاج وشركة الأخشاب وشركة الإنتاج التلفزيوني[10].

بشكل عام، أفضت المشكلات المتعددة التي كانت تعانيها المنشآت الحكومية إلى تراكم مديونياتها، ولا سيما الخارجية منها، إلى مستويات مقلقة. ففي عام 1992، وصلت مديونية هذه المنشآت الخارجية إلى نحو مليار دينار، كوّنت نحو 13 في المئة من إجمالي الدين العام الخارجي للمملكة، وكان سبب ثلاثة أرباع هذه المديونية خطوط الملكية الأردنية، في حين توزعت النسبة الباقية على عدد من أنشطة البنى التحتية (المياه، النقل العام، الطيران، السكك الحديد، الموانئ، باستثناء الكهرباء) وعدد من الأنشطة التعدينية (الأسمنت، البوتاس، الفوسفات). وكان يتعين على هذه المنشآت الالتزام بدفع فوائد سنوية (خدمة دين) تقدر في المتوسط بنحو 90 مليون دولار، وفي حال عجزت عن ذلك، فإن ذلك يعني ضمنيًا تحمل الخزينة العامة لها، وهي بالتالي تؤثر في موقف الدولة المالي باعتبارها جزءًا من مديونية عارضة[11] (Contingent Liabilities).

(10) محمد أحمد مصطفى الهزايمة، «تقييم تأثير التخاصية على الأداء المالي والتشغيلي للشركات الأردنية المخصخصة،» إشراف عبد المنعم السيد علي (أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات الإدارية والمالية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2004).

(11) Nilgun Gokgur and Roger Christen, *Impact of Restructuring and Privatizing State-Owned Infrastructure and Non-Infrastructure Enterprises in Jordan, 1994-2008* ([Amman]: POHL Consulting and Associates, 2009).

رابعًا: مشكلات المنشآت الإنتاجية المملوكة للدولة

لعل من المفيد تلخيص المشكلات التي ترافقت مع ملكية الدولة جانبًا من الأصول في عدد من الأنشطة والقطاعات الإنتاجية والخدمية في النوعين الآتيين:

- النوع الأول: مشكلات هيكلية كلية تمثلت في قيام الدولة بإقصاء القطاع الخاص عن عدد من الأنشطة التنافسية. وكثيرًا حدث هذا في دول تتخذ من اقتصاد السوق منهجًا لها من خلال حقوق الامتياز الحصرية التي منحت لعدد المؤسسات والشركات المملوكة بشكل جزئي أو كلي للدولة. وفي حالة الأردن، نخص بالذكر كأمثلة نشاطات الاتصالات والنقل والتكرير وصناعة الأسمنت (السلع حصرية الاستخدام Excludable Goods).

- النوع الثاني: مشكلات على صعيد الإدارة والاستثمار، وتشمل الحالات التي أخفقت فيها الدولة في إدارة النشاطات التنافسية الواقعة في حيز الملكية العامة بكفاءة وفاعلية. فارتفاع تكاليف هذه النشاطات عن حدودها المعيارية وارتفاع أسعار منتوجاتها وخدماتها وتواضع مستوى الخدمات المقدمة وعدم كفايتها بدت سمة بارزة مشتركة في جميع المنشآت الحكومية التي كانت تتمتع بأوضاع احتكارية في نشاطات كان من المفترض أن تكون تنافسية.

في إطار المشكلات الإدارية أيضًا، لم تظهر الدولة درجة عالية من الكفاءة والفاعلية في إدارة منشآت المرافق العامة غير التنافسية (Non-Rivals)، بل شهدت هذه المرافق انخفاضًا في الكفاءة التشغيلية وتدنيًا في أسعار الخدمات التي تقدمها، الأمر الذي أربك الأوضاع المالية لهذه المنشآت على نحو زاد من ضغوط الأعباء المالية على موازنة الدولة. أما في حالة المنشآت التي تعمل في أوضاع تنافسية، فتبقى مساهمة الدولة فيها من دون آثار سلبية باستثناء الحالات التي تستغل فيها الدولة مساهمتها للتدخل في إدارة هذه المنشآت.

في هذا السياق، نتناول الكيفية التي يمكن فيها التعامل مع المشكلات من النوع الأول التي تتمثل بشكل رئيس في حائط الصد الذي كانت تشكله المنشآت العامة أمام مشاركة القطاع الخاص في عدد من أنشطته التقليدية ووقوفها عائقًا أمام تهيئة

البيئة اللازمة لتعزيز المنافسة الإيجابية في هذه الأنشطة. تعتبر الوصفة الإصلاحية لهذه المشكلات أكثر وضوحًا من غيرها. فإتاحة المجال لمشاركة القطاع الخاص في هذه الأنشطة ربما لا تحتاج إلا إلى قرار سياسي بإزالة العوائق القانونية والتنظيمية من أمام مشاركة مستثمرين ودخول منشآت جديدة إلى هذه الأنشطة. فحرية دخول المنشآت إلى السوق وخروجها منها هي الشرط الأهم من شروط تحقق المنافسة المتكافئة. أبلت الحكومة الأردنية بلاءً حسنًا على هذا الصعيد، إذ أقرت عددًا من القوانين والتشريعات التي تُنهي احتكار الدولة عددًا من الأنشطة الاستراتيجية، وتسمح للقطاع الخاص الاستثمار فيها بعدما حرم من ذلك عقودًا من الزمن. كما جرى استحداث عدد من الهيئات التنظيمية لمراقبة وضبط ممارسات المنشآت العاملة في عدد من الأنشطة التي تحول طبيعتها دون تحقق شروط المنافسة العادلة (ولا سيما احتكارات القلة). أقرّ في عام 1995 قانون تشجيع استثمارات غير الأردنيين بهدف جذب الاستثمارات الأجنبية إلى الأردن من خلال معاملة المستثمر الأجنبي كالمستثمر الأردني[12]، بما في ذلك السماح له بتملك كامل المشروعات باستثناء بعض المشروعات في قطاعات النقل والتجارة والمقاولات حيث يشترط ألا تقل مساهمة الأردني فيها عن 50 في المئة. كما أقرّ أيضًا قانون الاتصالات رقم 13، وأُسست بموجبه هيئة تنظيم قطاع الاتصالات لتنظيم عمل هذا النشاط وتشجيع الاستثمار وتعزيز المنافسة فيه. كذلك تقرر إلغاء مؤسسة عالية كمؤسسة عامة تمهيدًا لتحويلها إلى شركة مساهمة عامة تحتكم إلى قانون الشركات[13]. وشهد عام 1996 إقرار قانون الكهرباء الذي تم بموجبه تحويل سلطة الكهرباء الأردنية إلى شركة مساهمة عامة مملوكة بالكامل للدولة، سمّيت الشركة الوطنية للكهرباء. وأنشئت بموجبه أيضًا هيئة مستقلة لتنظيم عمل القطاع ومراقبته. والأهم من ذلك كله، أتاح القانون للقطاع الخاص الاستثمار في أنشطة الكهرباء[14].

أصدِرت أيضًا حزمة من القوانين المساندة اللازمة لتوفير البيئة الملائمة لعمل القطاع الخاص، شملت قانون المنافسة ومنع الاحتكار وقانون الأوراق المالية

---

(12) في عام 2003 عدّل القانون واستبدل بقانون اخر.

(13) الهزايمة، «تقييم تأثير التخاصية على الأداء المالي والتشغيلي».

(14) Kanaan, «The Changing Role of the Public Sector».

وقانون الجمارك وقانون ضريبة الدخل وقانون الضريبة العامة على المبيعات وقوانين حماية الملكية الفكرية والعلامة التجارية وقانون البنوك[15].

أما في ما يتعلق بالنوع الثاني من المشكلات، المتمثل في ضعف الأداء الإداري للمنشآت الحكومية التي كانت تمارس أعمالها في أنشطة تنافسية لكن بامتيازات احتكارية، فيلاحظ أن الحلول المثلى لهذه المشكلات ليست واضحة بدرجة وضوح الحلول المتاحة للتعامل مع المشكلات من النوع الأول. يتمثل الحل الواضح للتعامل مع الاحتكارات العامة وإتاحة المجال أمام مشاركة القطاع الخاص بتعديل القوانين وتهيئة البيئة الملائمة لمشاركة القطاع الخاص من دون عقبات وقيود. أما التعامل مع مشكلة تدني كفاءة المنشآت العامة فهو موضوع مقاربات مختلفة، ترتبط إلى حد بعيد بالأيديولوجيا الاقتصادية لمتبنيها. فمناهضو سياسات الخصخصة يعتقدون أن التعامل مع هذه المشكلة لا يكمن في خصخصتها، وإنما في إدخال عدد من الإصلاحات المؤسسية عليها. في واقع الحال، تشير الدراسات وعدد من التجارب العالمية إلى أن تحسين أداء المنشآت الحكومية ربما يتطلب العمل على مستويين: الأول خارجي، يتمثل بشكل أساس بتهيئة البيئة الملائمة وإزالة العوائق التي تحول دون تحقق المنافسة في النشاط الذي تعمل في كنفه المنشأة، بما في ذلك تعزيز استقرار الاقتصاد الكلي، وتهيئة البيئة التشريعية والقانونية الملائمة، وتقوية النظام المالي على نحو يعزز فرص حصول القطاعات الإنتاجية على الائتمان اللازم ضمن أوضاع السوق التنافسية، وتهيئة البنى التحتية وغيرها من المتطلبات التي تدعم انطلاق واستمرار عمل المنشآت بغض النظر عن هيكل ملكيتها. كما تثبت التجارب العالمية ضرورة وضع قيود مالية صارمة تبدد فرص حصول المنشآت الحكومية على الدعم الحكومي أو على أي امتيازات الخاصة كشرط أساس للتغلب على مشكلاتها الإدارية وتحسين أدائها.

أما المستوى الثاني فداخلي، يستهدف في مضمونه تهيئة وإعادة ترتيب الوضع المؤسسي للمنشأة، الأمر الذي ربما يتطلب العمل على إعادة هيكلة

---

(15) الهزايمة، «تقييم تأثير التخاصية على الأداء المالي والتشغيلي».

وضعها القانوني (Legal Restructuring) كأن يتم تحويلها إلى نمط مؤسسي جديد (شركة مساهمة، مؤسسة غير ربحية، جمعية ...إلخ) حتى لو أبقت الحكومة على كامل ملكيتها فيها، على أن يترافق ذلك مع إعادة النظر في العلاقة القائمة بين المالك (الحكومة) والإدارة، والعمل على اتخاذ تدابير أخرى لتعزيز الحكمانية داخل المنشآت الحكومية، من خلال العمل على تحسين هيكلية إدارة المنشآت وايجاد أنظمة حوافز ووسائل فاعلة تربط الثواب والعقاب بالأداء. في هذا المجال، يشير عدد من تجارب الدول كفرنسا وإيطاليا والنرويج ونيوزيلندا وكوريا الجنوبية والهند وتركيا إلى أن النظام الفاعل للحكمانية الداخلية في المنشآت الحكومية التي حُوّلت إلى شركات تم تحقيقه من خلال قيام هذه الدول بتوفير الحوافز الكافية للقائمين على المنشأة من المستويات المختلفة من مجالس الإدارة والمدراء والعمال لحفزهم على تحقيق أهدافها التجارية، ومن خلال بناء حكمانية مؤسسية فاعلة للعمل على إعادة توزيع المهمات والمسؤوليات الإدارية والفنية بين المتخصصين المؤهلين لإشغال الوظائف المختلفة، من منطلق «أعطِ الخبز لخبازه» كما يقال. من المفترض أن تفضي التحسينات التي تُدخل على حكمانية المنشآت المملوكة للدولة إلى منع التدخلات السافرة من المسؤولين الحكوميين في أعمالها اليومية والتنفيذية والتي عادة ما تنطلق من اعتبارات سياسية واجتماعية، ومن غرائز شخصية أحيانًا لا تنتمي البتة إلى أي اعتبارات فنية أو إدارية منطقية. كما يجب أيضًا الفصل بين الأهداف الاجتماعية للمنشأة وأهدافها التجارية. فالمنشآت الحكومية في معظم دول العالم، ولا سيما الدول الاشتراكية سابقًا، كانت مثقلة بتقديم جملة من الخدمات الاجتماعية كالمدارس والسكن والحضانات ووسائل الاستجمام. ففي منتصف التسعينيات، على سبيل المثال، كانت المساكن التي توفرها المنشآت الحكومية تشكل نحو 40 في المئة من إجمالي المساكن في روسيا. كذلك كانت المنشآت الحكومية تعامل على أنها أداة من أدوات سوق العمل، يقع على عاتقها امتصاص جانب من فائض قوة العمل الوطنية[16].

---

(16) Harry G. Broadman, ed., *Policy Options for Reform of Chinese State-Owned Enterprises: Proceedings of a Symposium in Beijing, June 1995*, World Bank Discussion Papers; 335 (Washington, DC: World Bank, 1996).

ربما يتطلب تحسين أداء المنشأة العمل على إعادة هيكلة وضعها المالي، ولا سيما التعامل مع أي مديونية قد ترتبت عليها. وربما يتطلب حسن الأداء في بعض الحالات ضخ مزيد من الاستثمارات فيها، لكن ضمن أسس فنية تعزز قدراتها الفنية وتحسن كفاءتها وفاعليتها.

يمكن إثارة السؤال هنا عن المدى الذي تستطيع فيه دولة نامية مثل الأردن أن تتخذ من اقتصاد السوق منهجًا لها لتحقيق تقدم على المستويين، الداخلي والخارجي. قبل الإجابة عن مثل هذا التساؤل، تجدر الإشارة إلى أن تحسين البيئة الخارجية للمنشآت الحكومية لا يعد ضروريًا للارتقاء بكفاءتها وإنتاجيتها فحسب، بل يعدّ أيضًا شرطًا مسبقًا إذا تقرر السير قدمًا بخصخصتها. إذًا، يعتبر العمل على هذا المستوى في جميع الأحوال خطوة ضرورية لا بد منها، سواء كان الهدف تحسين كفاءة المنشأة أم خصخصتها. وكما أشرنا سابقًا، أبلى الأردن بلاءً حسنًا على هذا الصعيد. فحزمة القوانين والتشريعات التي أقرت على سبيل تحرير الأسواق وتعزيز البيئة التنافسية، والإجراءات والإصلاحات التي تمت على الأنظمة المالية والمصرفية وغيرها من الخدمات المساندة، ساهمت إلى حد بعيد في تحسين البيئة المحيطة بالأعمال.

أما على صعيد الإصلاحات المطلوبة على المستوى المؤسسي (الداخلي)، فهناك فجوة كبيرة بين ما يُفترض عمله وما هو ممكن، إذ أثبتت التجارب العالمية ومن ضمنها التجربة الأردنية أن الدول النامية أكثر قدرة على تبني الإصلاحات المتعلقة بإعادة هيكلة المنشآت الحكومية وتحويلها إلى مؤسسات وشركات مستقلة تتمتع بشخصيات اعتبارية مستقلة عن الهيكل التنظيمي للجهاز الحكومي. لكن هل هذا يكفي؟ الجواب في الأغلب هو النفي، لأن تغيير طبيعة التبعية القانونية والتنظيمية لهذه المنشآت خطوة ضرورية لكن غير كافية. يحتاج تعزيز الحكمانية في الشركات والمؤسسات على النحو الذي يزيد من كفاءتها وإنتاجيتها بكل تأكيد إلى أكثر من ذلك. فعلى سبيل المثال، تتطلب عملية الفصل بين الملكية (الحكومية) والإدارة إلى إرادة سياسية وبيئة ديمقراطية فاعلة قلما تتوافر في دول المنطقة. فبعد نحو أكثر من عقد على الشروع بسياسة الخصخصة، ما زالت

الحكومات المتعاقبة في الأردن تتدخل بشكل سافر ومباشر في إدارة الشركات التي يمتلك القطاع العام جانبًا من ملكيتها. بل تعدى الأمر ذلك إلى أن وصل هذا التعدي إلى صندوق الاستثمار الخاص بمؤسسة الضمان الاجتماعي الذي تمثل موجوداته مدخرات لمصلحة المشتركين تحت مظلة الضمان الاجتماعي لغايات تغطية جانب من حقوقهم التأمينية في المستقبل. فالحكومة تقوم بتعيين رؤساء للصندوق من دون بيان الأسس والمؤهلات التي اختيروا بموجبها، وتقيلهم من دون عناء بيان الأسباب والمبررات. وحدّ هذا بدوره من استقلالية إدارة استثمار أموال الصندوق وأضعف مستوى الحكمانية فيه. كما تواجه عملية معالجة الاختلالات التي تعانيها المنشآت الحكومية، ولا سيما إلزامها تحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية غير ربحية، ضغوطًا سياسية وشعبية أحيانًا تحول دون تحقيق إنجازات ملموسة على هذا الصعيد. فعلى سبيل المثال، تحاول الحكومة بين الحين والآخر إلزام الضمان الاجتماعي تنفيذ مشروعات غير ربحية حينًا، ومحفوفة بالمخاطر أحيانًا.

إذًا، ما هي الخيارات الباقية أمام الحكومة للتعامل مع التحديات التي تعانيها المنشآت الحكومية من دون الاستغناء عن ملكيتها؟ في واقع الحال، هناك عدد محدود من الخيارات المتاحة، لكن قد لا يصلح كله للتعامل مع طبيعة المنشآت التي نتناولها في هذا المجال، وهي المنشآت الإنتاجية والخدمية التي يفترض أن تعمل وفق اعتبارات السوق التنافسية، ولا تتولى تقديم سلع عامة أو ما شابهها. فعقود الإدارة والامتياز، كما سنرى لاحقًا، هي الأنسب في حالة المنشآت التي تتولى تقديم خدمات عامة تسعى الدولة إلى توفيرها بأسعار معتدلة تقل في الأغلب عن تكاليف إنتاجها، كما هي الحال في خدمات توزيع المياه والبريد والكهرباء والتعليم وما شابه. ونظرًا إلى المحاذير التي ترتبط بنقل ملكية هذا النوع من المنشآت إلى القطاع الخاص، تحاول الدول في بعض الأحيان تحسين كفاءة هذه المنشآت والسيطرة على تكاليفها من خلال إبرام عقود إدارة وتشغيل مع القطاع الخاص.

أهم ما يمكن استنتاجه من المعطيات والاعتبارات آنفة الذكر هو أن تحسين

أداء المنشآت الحكومية التي تمارس نشاطها في قطاعات تنافسية من دون التخلي عن ملكيتها هو طريق محفوفة بالتحديات والمصاعب، وتكتنفها درجة عالية من اللايقين. فبعد أكثر من خمسين عامًا على انطلاق الإصلاحات العالمية الهادفة إلى تحسين مستوى أداء المنشآت الحكومية من دون تغيير ملكيتها، لم يسجّل إلا عدد محدود من حالات النجاح، في حين كان مصير عشرات الآلاف منها الفشل.

في مقابل ذلك، الخيار الأنسب هو أن تقتصر ملكية الدولة على المنشآت الإنتاجية والخدمية المختصة بتوفير السلع العامة أو ما في حكمها. أما في ما عدا ذلك، فيزول معظم مشكلات المنشآت الحكومية الأخرى المنتمية إلى قطاعات تنافسية تلقائيًا بمجرد انتقال ملكيتها إلى القطاع الخاص، فنقل ملكية المنشأة إلى القطاع الخاص وإخضاعها للمنافسة الفاعلة ضمن بيئة تنظيمية ملائمة يحررها من الانشغال بتحقيق أهداف اجتماعية تتعارض مع أهدافها التجارية، فلا تبقى عرضة للتدخلات الحكومية المتكررة والمباشرة في إدارتها وآليات عملها، وتتسم بمرونة أكبر للتحكم بأصولها وفي ما يجب توزيعه أو إعادة استثماره من الأرباح بحسب ما تقتضيه الحاجات الفنية ومعطيات السوق، ومن دون أن يرتبط ذلك بشكل مباشر بوضع الموازنة العامة أو بغيرها من الاعتبارات الخارجة عن مصلحة المنشأة.

لعل تجربة الأردن في قطاع الاتصالات من أبرز الشواهد التي تؤكد قدرة القطاع الخاص على إدارة هذا النوع من الأنشطة والنهوض به وتطويره بشكل أفضل من القطاع العام، خصوصًا أن عملية خصخصة هذا القطاع ترافقت مع فتح المجال أمام دخول منافسين جدد إلى القطاع ومع قيام هيئة تنظيمية للقطاع تشرف على تحقيق سبل المنافسة فيه. فصناعة الاتصالات كانت تعمل طوال عقود من الزمن باعتبارها احتكارًا طبيعيًا، إلا أن التطور التكنولوجي الذي شهدته هذه الصناعة في بداية التسعينيات وتحديدًا الخدمات اللاسلكية أفضى إلى تراجع الاعتماد على شبكات الاتصالات التقليدية، وسمح بدخول منافسين جدد إلى هذه الصناعة. واستطاعت الشركة بعد سنوات قليلة من خصخصتها من الارتقاء بمؤشرات ربحيتها وأدائها التشغيلي بشكل لافت. فعلى الرغم من تراجع الهوامش

الربحية المتحققة على مبيعات الشركة مقارنة بالهوامش التي كانت تحققها قبل الخصخصة (في ظل الاحتكار)، فإن نمو مبيعاتها بشكل مطرد طوال السنوات الماضية ساهم في تمكين الشركة من تحقيق معدلات عوائد مرتفعة على حقوق المساهمين فيها وعلى موجوداتها.

أدى السماح بدخول مشغلين جدد إلى قطاع الاتصالات بالتزامن مع تطور تكنولوجيات جديدة في هذا القطاع، ولا سيما خدمات الاتصالات الخلوية وخدمات البيانات (الإنترنت)، إلى اتساع نطاق المستفيدين من خدماته، وساهم أيضًا في زيادة حدة التنافس بين المشغلين على نحو أفضى إلى انخفاض أسعار الخدمات التي يقدمها القطاع إلى الشرائح المختلفة من المستهلكين. وتمكنت شركة الاتصالات، المشغل والموفر الوحيد لخدمة الهاتف الثابت، بعد خصخصتها من تحسين فاعلية ونوعية الخدمات التي تقدمها. وبعد أن كان يتعين على العميل الانتظار سنوات كثيرة للحصول على خط ثابت، أصبح في إمكانه الآن الحصول عليه خلال أيام قليلة، وأصبحت نسبة المستفيدين من خدمات الخط الثابت مرهونة بنمو الطلب لا بتوافر العرض (الخطوط) كما كانت الحال في السابق. وتوافرت خدمات الهاتف الثابت لكل من يطلبها في أي منطقة من مناطق الأردن يقطنها 300 نسمة فأكثر. كما أصبح للشركة الحكومية التي خُصخصت دور فاعل على صعيد الاتصالات الخلوية، بعد أن نجحت في السيطرة على نحو ثلث سوقه، وأصبح لها مساهمة فاعلة في تزويد شريحة واسعة من السكان وقطاع الأعمال بخدمات أخرى كخدمة البيانات وخدمة الطيف العريض (Broad Band) وغيرها من الخدمات الأساسية جنبًا إلى جنب مع باقي المزودين الذين دخلوا إلى السوق بعد إلغاء احتكار الشركة الحكومية، حيث تصل هذه الخدمات حاليًا إلى نحو ثلثي سكان المملكة. وعلى الرغم من هذه الإنجازات كلها، ما زال ثمة عدد من التساؤلات في شأن مدى كفاءة الأطر التنظيمية التي تحكم عمل هذا القطاع، خصوصًا في ظل ارتفاع مستويات ربحية الشركات العاملة فيه، ولجوء الحكومة إلى فرض المزيد من ضرائب الاستهلاك التي يتحملها المستهلك بالنظر إلى الانخفاض النسبي في مرونة الطلب على خدمات الاتصالات.

في مقابل التجربة الناجحة لخصخصة قطاع الاتصالات، ثمة تجربة أخرى كان يفترض أن يكتب لها النجاح لو ترافقت مع إجراءات وتدابير تنظيمية كافية. فشركة الأسمنت الأردنية التي جرت خصخصتها في نهاية التسعينيات ببيع أكثر من 50 في المئة من أسهمها إلى مستثمر استراتيجي هو شركة «لافارج» الفرنسية، استطاعت تحقيق أرباح استثنائية طوال نحو عشر سنوات بعد خصخصتها. لكن ذلك أتى على حساب المستهلكين نتيجة استمرار الشركة بالتمتع بوضع احتكاري مطلق حال دون توافر الحوافز اللازمة للارتقاء بفاعلية إنتاجها وكفاءته. فالشركة استمرت برفع سعر مادة الأسمنت التي تعد المدخل الرئيس لقطاع الإنشاءات، وشكل هذا بدوره عقبة أمام تطور هذه القطاع على النحو المأمول، وحمّل المستهلك النهائي أعباء مالية فاقت قدراته. ففي خلال خمس سنوات من خصخصة الشركة، ارتفع سعر بيع هذه المادة نحو 50 في المئة. ويؤكد هذا بدوره أن اتباع المنهج الملائم للخصخصة لن يفضي إلى نجاحها ما لم يكن مترافقًا مع إجراءات تنظيمية ملائمة تعزز الوضع التنافسي في الفضاء الذي تعمل فيه المنشأة.

كنا قد عرضنا في الفصل الثاني من هذا ظاهرة قصور كفاءة الأداء في المرافق العامة. وربطًا للحالة الأردنية بهذه الظاهرة، نتساءل هنا إن تحرّت الجهات الحكومية المسؤولة سبل الاستفادة من المنهجيات الجديدة التي اتبعتها دول أخرى للنهوض بأنشطة المرافق العامة وتحسين كفاءتها؟ وهل كانت تدرك التبعات والتحديات المرتبطة بأي من تلك المنهجيات أو التدابير اللازمة للتعامل معها؟ في واقع الحال، لا توجد هناك إجابات واضحة عن هذه التساؤلات، بل تدلّ الشواهد على التوجه نحو خصخصة ملكية المرافق العامة لم يستند إلى إعمال الفكر في المنهجيات المشار إليها بقدر ما كان متأثرًا بالسياسات التي شجع عليها «توافق واشنطن» وسعى إلى تضمينها برامج التصحيح في الأردن وغيرها من الدول النامية الأخرى. من ذلك على سبيل المثال ما وجه به خبراء البنك الدولي في شأن خصخصة أنشطة توليد الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها على الرغم من أن شركة الكهرباء الوطنية، الشركة الحكومية التي كانت تدير هذه الأنشطة، على عكس معظم المنشآت الحكومية الأخرى (مؤسسة الاتصالات مثلًا)، كانت استثناء بارزًا في الكفاءة، ولم تكن تعاني أي مشكلة جدية. أما وقد

خُصخصت الشركة، وفصل بين أنشطة التوليد والنقل والتوزيع، وأخضع الجميع لرقابة هيئة تنظيم القطاع، يبقى الحكم على مستقبل هذا القطاع مرهونًا بكفاءة عمل الهيئة المنظمة وقدرتها على تنظيم العلاقة السليمة بين الأنشطة المذكورة. في هذا الصدد، هناك عدد من التساؤلات التي يمكن أن تطرح في شأن جدوى اعتماد الهيئة المنظمة منهجية «علاوة التكاليف» (Cost-Plus) التي تضمن هامشًا ربحيًا معينًا فوق التكاليف، خصوصًا أن التجارب في بلدان أخرى أثبتت إخفاق هذه المنهجية وعجزها عن محاكاة الحوافز اللازمة للارتقاء بكفاءة نشاط المرافق العامة.

خلاصة القول، هناك من الشواهد ما يدل على عدم نجاح تجربة الخصخصة في هذا القطاع. كما أن المناهج الأخرى للخصخصة، التي لا تتضمن تحويل ملكية هذه الأنشطة إلى القطاع الخاص، ولا سيما نشاط التوزيع، كان من الممكن انتهاجها بجهود أقل وبدرجة أعلى من اليقين في شأن إمكان معالجة أي مشكلات تعانيها هذه الأنشطة. أصبحت أنشطة التوزيع المخصخصة تحقق أرباحًا استثنائية من دون أن يتزامن ذلك مع أي تحسن يذكر في أدائها التشغيلي، وهذا أصبح بدوره يشكل أعباء إضافية على خزينة الدولة باعتبارها الضامن الرئيس لهذه الأرباح بحسب منهجية علاوة التكاليف، وتتحمل الخزينة العامة أيضًا الأعباء المترتبة عن تضخم حجم التكاليف التشغيلية للأنشطة التي خُصخصت. وعلى النحو ذاته، أصبحت الخزينة العامة تتحمل تكلفة الأرباح الإضافية التي أتيح لشركة التوليد تحقيقها بعد خصخصتها من دون أن يرتبط ذلك بتحسن ملحوظ في أدائها التشغيلي. ولا تعزى هذه الاختلالات بالضرورة إلى مجرد خصخصة ملكية الأنشطة المذكورة، وإنما إلى ضعف الأطر التنظيمية وقدراتها الفنية، وإلى الاختلالات القائمة في منهجية التسعير[17].

في مقابل المقاربة شبه الأيديولوجية لخصخصة مرفق الطاقة الكهربائية، قام التعامل مع مرفق توزيع المياه دليلًا، من ضمن شواهد قليلة، على أن الحكمة تقضي اعتماد سياسة الخصخصة بمرونة تتجنب مفهومها المطلق بتنازل الدولة عن

---

(17) بنيت هذه الاستنتاجات على تحليل البيانات والمعطيات المتوافرة عن هذه الشركات من واقع تقاريرها السنوية المنشورة.

ملكيتها للمرافق العامة، وتحصر انخراط القطاع الخاص في الأنشطة الضرورية للارتقاء بأداء المنشآت الحكومية، وهي في هذه الحالة إدارة العمليات التشغيلية لإسالة المياه وتوزيعها في العاصمة، حيث أنيطت هذه الإدارة بتحالف استراتيجي بين شركات محلية وأجنبية، في مقابل رسوم محددة للإدارة وحوافز مالية تُقدّم للمشغل في حال تمكنه من الارتقاء بالأداء التشغيلي للنشاط. وبعد نجاح التجربة، شرعت الحكومة الأردنية بتأسيس شركة حكومية مستقلة لإدارة هذا النشاط، بناءً على القواعد وأساليب العمل الفاعلة والناجحة التي أرساها المشغل الاستراتيجي الخاص. تراجعت مستويات الفاقد من المياه بشكل ملحوظ عن مستوياتها في ظل الإدارة الحكومية السابقة، فبعد أن كانت نسبة الفاقد تتجاوز نصف ما يُضخ في الشبكات (54 في المئة) في عام 1999، أخذت هذه النسبة بالتراجع بالتدريج في عهد المشغل الخاص، إلى أن وصلت في عام 2006 إلى 42.1 في المئة، كما واصلت الشركة الحكومية التي أُسست في ما بعد جهودها المبذولة لخفض هذا الهدر في المياه إلى أن وصلت نسبته إلى 32.1 في المئة من إجمالي الكمية التي تُضخ في شبكات مياه محافظة العاصمة.

المثال الآخر على إمكان الارتقاء بالأداء التشغيلي لمنشآت المرافق العامة من دون المساس بهيكل ملكيتها وإنما بتغيير شخصية مشغليها ونمط إدارتها نقتبسه من التجربة الأردنية هو عملية خصخصة إدارة ميناء العقبة وتشغيله، وهو الميناء البحري الوحيد للأردن. كانت الدولة تدير هذا الميناء بشكل كامل، وكان يعاني ضعفًا واضحًا في الأداء على نحو أصبح يشكل عائقًا أمام انسياب حركة التجارة والقدرة التنافسية للاقتصاد الأردني، إذ كان يتعين على السفن التجارية الانتظار طويلًا في المرسى، الأمر الذي دفع الكثير من شركات الشحن الدولية إلى وقف التعامل مع هذا الميناء. كما أدى الازدحام الكبير الذي أصبح يعانيه هذا الميناء بعد الحرب الأميركية على العراق في عام 2003 دورًا في دفع شركة تطوير العقبة إلى البحث عن شريك فاعل من القطاع الخاص لتطوير كفاءة تشغيل الميناء وزيادة فرص الاستفادة من موقع العقبة، باعتباره الأكثر ملاءمة لتلبية حاجات العراق من المستوردات. لذلك، وقعت شركة تطوير العقبة في عام 2004 اتفاقية لإدارة الميناء لمدة عامين مع AP Terminals في مقابل مليوني دولار سنويًا. وبعد تقويم

تجربة العامين والتأكد من تمكن المشغل المتعاقد من تحقيق مؤشرات الأداء المحددة مسبقًا، وُقّع في عام 2006 عقد البناء - التشغيل والتحويل (BOT) مع هذا المشغل. واستطاع المشغل الخاص منذ توليه زمام الأمور في الميناء الارتقاء بشكل ملحوظ بأداء الميناء وفاعلية خدماته. من ذلك أن إنتاجية الرافعات، وهي من أبرز المؤشرات المستخدمة للدلالة على كفاءة الموانئ وفاعليتها، ارتفعت في العام الأول من تولي المشغّل الخاص مسؤولياته في الميناء بأكثر من 50 في المئة، من 13 حركة/ ساعة في عام 2003 إلى 21 حركة/ ساعة في عام 2004، ومن ثم استمر التحسن بالتدريج على مدار السنوات اللاحقة، إلى أن وصل إلى 30 حركة/ ساعة في عام 2012.

خامسًا: تقويم عمليات الخصخصة في الأردن

يرى المدافعون عن عمليات الخصخصة في الأردن أن الترتيبات التي اعتمدت لتنفيذ عمليات الخصخصة ومأسستها أفضت إلى نجاح التجربة وتحقيق أهدافها. جرى خلال السنوات الأولى من تنفيذ البرنامج استقطاب ثلاثة شركاء استراتيجيين عالميين إلى السوق الأردنية: **أولهم** شركة لافارج الفرنسية التي باتت تملك حصة مسيطرة في شركة الأسمنت الأردنية، و**الثاني** فرانس تيليكوم التي يمتلك ائتلافها حاليًا 51 في المئة من أسهم أورانج (شركة الاتصالات الأردنية)، و**الثالث** شركة APC الكندية الشركة الرائدة عالميًا في مجال الصناعة التعدينية التي اشترت 50 في المئة من مساهمة الحكومة في شركة البوتاس العربية التي كانت تبلغ 52 في المئة من أسهم الشركة. وهناك عمليات ثانوية أفضى عدد منها إلى استقطاب شركاء استراتيجيين إلى الأنشطة التي شملتها، كالأسواق الحرة على سبيل المثال التي تم بيعها لشركة «ألديسا» الإسبانية. أما مناهضو سياسة الخصخصة في الأردن فيسوقون عددًا من الملاحظات والحقائق التي يعتقدون أنها تجلب المنافع التي تمخضت عنها. لم تستهدف الغاية من الشراكات الاستراتيجية في الأساس استقطاب استثمارات أجنبية وتعزيز الموازين الخارجية، إنما اقتصرت في غايتها على تسهيل عملية الخصخصة بتمكين المنشآت التي تقرر خصخصتها من الاستفادة من الخبرات والمعرفة المتراكمة

والحرفية عند الشركات والمؤسسات التي لها باع في المجال، على نحو يُنجح عملية الخصخصة ويجعل المنشآت المخصخصة قادرة على النمو والتطور. لكن استقطاب شركاء استراتيجيين لتنفيذ عمليات الخصخصة لا يعد في ذاته شرطًا كافيًا لنجاح هذه العمليات. فهناك شروط أخرى لا بدّ من توافرها، أهمها إخضاع الشركات المخصخصة لبيئة تنافسية فاعلة، أو لأطر تنظيمية ناضجة ومؤثرة في منظومة الحوافز التي تحكم عمل المنشأة. ففي حال خصخصة شركة الأسمنت، لم تشهد هذه الشركة بعد خصخصتها تطورًا ملحوظًا في أدائها التشغيلي، فالأرباح الاستثنائية التي أصبحت تحققها الشركة، كما أشرنا في السابق، نتجت بشكل أساس عن الوضع الاحتكاري الذي استمرت الشركة التمتع به على مدار عقد من الزمن. وهذا ما يفسر تدهور الوضع المالي للشركة خلال سنوات قليلة من دخول فاعلين جدد إلى هذا القطاع (في عام 2009)، فالشركة لم تعد تقوى على الاستمرار مع توسع هامش المنافسة في السوق، ولم تستفد على النحو المطلوب من إدارة الشريك الاستراتيجي لعملياتها التشغيلية. في مقابل ذلك، انعكس توسع هامش المنافسة في قطاع الاتصالات ونضوج أطرها التنظيمية إيجابًا على الأداء التشغيلي لشركة الاتصالات بعد خصخصتها، وأصبحت تُدار بفاعلية وكفاءة أفضل من السابق.

شاب تنفيذ عمليات الخصخصة، بما فيها تلك التي أفضت إلى استقطاب شركاء استراتيجيين، عدد من المشكلات والثغرات المنهجية شملت في بعض الحالات التأثير سلبًا في العوائد المالية لخزينة الدولة، وأحدثت في حالات أخرى اختلالات مؤسسية وتنظيمية في الأنشطة التي شملتها. فتقدير قيمة شركة الاتصالات، على سبيل المثال، تم على أساس معطيات قديمة تعود إلى ثلاث سنوات سبقت عملية خصخصتها، على الرغم من التطورات المتسارعة التي شهدها القطاع خلال تلك الفترة. كما ترافق معظم عمليات الخصخصة مع التزامات وتعهدات قدمتها الحكومة إلى المستثمرين بناءً على مفاوضات مباشرة أجريت معهم بعد عمليات طرح العطاءات، وهذه بدورها حرمت خزينة الدولة جانبًا من عوائدها المالية المفترضة أو حققت للمستثمرين عوائد مالية إضافية لم تؤخذ في الاعتبار عند تقدير قيمة المنشآت التي خُصخصت

(الاتصالات والفوسفات والأنشطة المساندة للملكية الأردنية وغيرها). ربما يكون السبب الرئيس وراء مثل هذه التعهدات والالتزامات اندفاع المعنيين تجاه تنفيذ عمليات الخصخصة وإنجازها من دون الالتفات بالقدر الكافي إلى تبعاتها وجدواها. وما يؤكد صحة هذا الاستنتاج هو سير الحكومة قدمًا بتنفيذ عدد من عمليات الخصخصة، على الرغم من عدم تقدم عدد كافٍ من المنافسين على عطاءاتها، وهذا يتعارض بطبيعة الحال مع الممارسات العالمية الفضلى التي تؤكد ضرورة تكرار محاولات طرح العطاءات حتى الوصول إلى عدد كافٍ من المتقدمين وإلى درجة فاعلة من التنافس.

من المفارقات اللافتة في التجربة الأردنية انحراف الإجراءات التنفيذية لعمليات الخصخصة عن مساراتها الطبيعية، مع تقدم التجربة ونضوجها وتراكم الخبرات والقدرات الفنية عند منفذيها. فالعمليات الأخيرة التي شهدها برنامج الخصخصة، والتي شملت منشآت استراتيجية، شهدت انحرافات لافتة عن المسارات المثلى التي رسمت لها. من هذه الحالات إدراج شركة الفوسفات الأردنية، الشركة التي تسيطر على المورد الطبيعي الرئيس للأردن، ضمن برنامج الخصخصة من دون تقديم مبررات ومسوغات مقنعة لانتهاج مثل هذا التوجه. تركزت الحجة التي روّجت على الرغبة في الحصول على شريك استراتيجي يتولى تطوير أعمال الشركة، على الرغم من أن صناعة استخراجية مثل الفوسفات لا تتمتع بمستوى عالٍ من التعقيد تستدعي السعي وراء شركاء استراتيجيين لتطوير أعمالها. وإذا سلمنا بالحاجة إلى مثل هذه الشراكة، فقد تم اعتراض المسار الطبيعي لعطاء بيع جانب من حصة الحكومة في الشركة، وإحالة العطاء على مستثمر مالي (شركة تابعة لحكومة برونا أسست لهذه الغاية)، هذا على الرغم من تلقي الحكومة عددًا من عروض الشراكة الاستراتيجية في إطار العطاء التنافسي الذي طُرح. كما كان هناك عدد من نقاط الاستفهام في شأن عدالة السعر الذي تم بموجبه بيع جانب من حصة الحكومة للمستثمر المالي، خصوصًا أن هذا السعر كان يقل عن القيمة المقدرة لسعر سهم الشركة من قبل المستشار المالي للحكومة. إلا أن المستشار المالي خفّض بعد إجراء الصفقة تقديراته لسعر سهم الشركة، وكأنها جاءت لتؤكد العدالة والواقعية التي آلت إليها الصفقة. يقودنا هذا

إلى مسألة غاية في الأهمية هي إطار الحكمانية الذي يدير عمليات تنفيذ سياسات الخصخصة وأسس تعيين المستشارين.

نظرت «اللجنة المستقلة» المكلفة بتقويم سياسة الخصخصة وإجراءاتها في هذه المسائل وغيرها بالتفصيل، ساعيةً إلى استخلاص الدروس التي يستهدي بها صانعو السياسة الاقتصادية للمستقبل. ولم تدّعِ اللجنة أن تقريرها يحسم النقاش في شأن مستقبل العلاقة بين القطاعين العام والخاص، بل رأت أن هذا الموضوع «لا يحسم فيه سوى الحوار الوطني الهادف إلى تعظيم وتائر التنمية المستدامة في الاقتصاد والمجتمع». لكننا نرى أن الاستنتاجات والتوصيات التي استخلصتها اللجنة جراء دراستها المستفيضة وتقويمها الدقيق والمتوازن للتجربة الأردنية للخصخصة تشكل بمجملها موقفًا متوازنًا بين المدافعين عن سياسة الخصخصة ومناهضيها، وتصلح لتكون مرتكزًا للسياسة الاقتصادية المتعلقة بالخصخصة في الأردن، وفي نظرائه من البلدان النامية، وهي ما تعرضه الفقرات الآتية.

رأت اللجنة مجحفًا وصف نتائج برنامج التخاصية الذي طبق في الأردن بالنجاح الكلي أو الفشل الكلي، إذ كان ثمة تباين واضح بين العمليات، سواءً في سلامة تنفيذها أم في آثارها الاقتصادية والاجتماعية أم في غير ذلك من الاعتبارات، إذ اتسم بعض العمليات بالشفافية والتزام القوانين واتباع الممارسات الفضلى من جهة، بينما افتقرت عمليات أخرى إلى أدنى معايير الشفافية أو شابتها مخالفات قانونية أو استخدام السلطة التقديرية غير منسجم مع روح القانون والممارسات الفضلى من جهة اخرى.

في ما يتعلق بسلامة إجراءات تنفيذ عمليات الخصخصة، قامت اللجنة، من خلال فريقها القانوني، بالتحقق من التزام الإجراءات الناظمة لسير عمليات الخصخصة ومدى سلامتها قبل صدور قانون التخاصية في عام 2000 بعد صدور هذا القانون وإنشاء «الهيئة التنفيذية للتخاصية». لهذا الغرض، أجرت اللجنة تقويمها سلامة تنفيذ إجراءات الخصخصة في العمليات التي طبقت على المنشآت المخصخصة كلًا على حدة، فوجدت تباينات واضحة في درجة التزام كل عملية من تلك العمليات الإجراءات القانونية الناظمة سير عمليات

الخصخصة، ولا سيما ما يتعلق بطرح العروض التنافسية. يظهر التباين، على سبيل المثال، بين الإجراءات التي صاحبت عمليات خصخصة شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية وشركة البوتاس العربية، التي اتسمت بدرجة عالية من التزام الممارسات الفضلى، في حين، في المقابل، تبين للجنة أن ثمة خللًا واضحًا في الإجراءات التي صاحبت خصخصة شركة مناجم الفوسفات الأردنية والشركة الأردنية لصيانة الطائرات (جورامكو)، وكذلك الخلل في إجراءات إصدار رخصة شركة أمنية للاتصالات.

1- تقويم اتفاقات الخصخصة

تركزت مراجعة اللجنة لاتفاقات بيع ملكية الأسهم والحصص ونقلها وغيرها من الاتفاقات المتصلة بعمليات الخصخصة والمتفرعة عنها على عدد من المحاور الرئيسة: الإعفاءات والضمانات الممنوحة من الحكومة للمستثمرين، طريقة الدفع والسداد، القانون واجب التطبيق، طرائق تسوية النزاعات/ التحكيم، حقوق الامتياز الممنوحة للمستثمرين (إن وجدت). فعلى سبيل المثال، تركزت انتقادات اللجنة في قطاع التعدين على رسالة التعهدات التي منحتها الحكومة لشركة الفوسفات الأردنية، والتي كان من المفروض أن تصدر بموجب قانون يصادق عليه مجلس الأمة. وفي قطاع النقل الجوي، انتقدت اللجنة تجديد ترخيص شركة الأسواق الحرة الأردنية للمستثمر، حيث كان من الأجدى أن تكون الجهة التي مُنحت الحق أصلًا هي نفسها صاحبة الحق في تجديده، وأن يعيد مجلس الوزراء النظر في شروط التعاقد في ضوء المستجدات الاقتصادية، وأن لا يفوض وزير منفرد لتلك الغاية. وفي قطاع الاتصالات، انحصرت ملاحظات اللجنة في الاتفاق بين شركة الاتصالات الأردنية والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي/ المرحلة الرابعة من خصخصة شركة الاتصالات الأردنية، حيث جاءت الاتفاقية على صفحة واحدة مقتضبة وخالية من أي شروط عامة أو خاصة أو تحديد للقانون الواجب التطبيق على هذه الاتفاقية و/أو طرائق تسوية النزاعات. وفي قطاع الكهرباء، وجدت اللجنة أن الاتفاقات المبرمة لا توفر الحافز الذي يدفع الشركات لزيادة الكفاءة وضبط الكلفة، على الرغم من توافقها مع قرارات مجلس الوزراء ومع المتطلبات القانونية.

2- منهجية تقدير قيمة المنشآت

وجدت اللجنة أن معظم عمليات التقويم اعتمد منهجية واحدة، منهجية «التدفقات النقدية المخصومة». ومع أن هذه المنهجية معتمدة والأكثر شيوعًا، إلا أنه كان من الأجدى اعتماد أكثر من منهجية واحدة انسجامًا مع المادة (5/ ب) من قانون التخاصية رقم (25) لعام 2000 التي تنص على: «تقويم موجودات ومطلوبات المؤسسة أو المشروع بأكثر من أسلوب وفق الأصول المحاسبية المتعارف عليها». ومع أن استخدام عدد من المنهجيات لا يضمن تقويمًا أعلى لقيمة المنشأة ولا سعرًا أفضل (خصوصًا في حال العطاءات التنافسية)، إلا أن اعتماد أكثر من منهجية يعطي مزيدًا من الشفافية. في قطاع التعدين، اعتمد التقويم على منهجية واحدة لشركات التعدين الثلاث. وفي قطاع النقل الجوي، قدّرت قيمة الخطوط الجوية الملكية الأردنية وفق أكثر من منهجية، وهذا يتوافق مع الممارسات الفضلى. أما تقويم الشركات التي انبثقت عن إعادة هيكلة الملكية الأردنية فاعتمد أسلوبًا واحدًا فحسب. وفي هذا القطاع أيضًا، لم يتمكن فريق العمل من الحصول على تقارير التقويم لبعض المنشآت وهي الشركة الأردنية لتموين الطائرات، والشركة الأردنية لتدريب الطيران والتدريب التشبيهي وكلية الملكة نور الفنية للطيران المدني. أما في قطاع الاتصالات حيث بيعت أسهم شركة الاتصالات على أربع مراحل، فجرى اعتماد أكثر من منهجية، إلا أن تطبيق كل منها اتسم بنقاط ضعف. وفي قطاع الكهرباء، اعتمدت منهجية واحدة في تقويم شركة توليد الكهرباء المركزية، أما شركات التوزيع فاعتمدت أكثر من منهجية لتقدير القيمة. انتقدت اللجنة إغفال تقويم قيمة الأراضي في تقدير قيمة شركة مصانع الأسمنت الأردنية وشركة الاتصالات الأردنية، مع ملاحظة أن أولى هذه العمليات كانت في عام 1998، والثانية في مطلع عام 2000 قبل صدور قانون التخاصية. وجرى تدارك هذا الأمر في العمليات التي تلت. وتقترح اللجنة هنا إعادة تنظيم استخدامات هذه الأراضي حصريًا في المجال التشغيلي لهذه الشركات وعدم السماح ببيعها أو استثمارها لاستخدامات أخرى إلا إذا جرى تحصيل عوائد تنظيم للحكومة ناجمة عن تغيير صفة استعمال الأراضي.

أما في ما يتعلق بالسعر النهائي، فتبين أن عوامل كثيرة تحكمت بتقدير هذا السعر، أهمها حجم التنافس بين المتقدمين للعطاء، إضافة إلى الشروط التي من شأنها تغيير قيمة المنشأة مثل الإعفاءات الضريبية ومدة الاحتكار والاستثمارات المالية المطلوبة مستقبلًا من المستثمر ...إلخ. وبالتالي، ربما يأتي تعظيم السعر النهائي على حساب مكتسبات المستهلك والاقتصاد الوطني على الأمدين المتوسط والبعيد.

3- أثر الخصخصة في إيرادات الخزينة العامة

لا تقتصر إيرادات الخزينة من عوائد الخصخصة على الأموال الآتية من بيع أجزاء من ملكية الحكومة في المنشآت التي خُصخصت، بل تشمل أيضًا الأرباح والضرائب والرسوم المختلفة المحصلة بعد الخصخصة. وحققت خزينة الدولة إيرادات بلغت 3.5 مليارات دينار أردني من المنشآت الحكومية المخصخصة منذ بداية عمليات الخصخصة في عام 1998، وحتى نهاية عام 2012، مقارنة مع العوائد المباشرة عند الخصخصة، التي بلغت 1.7 مليار دينار. كما تبين أن تحسنًا ملحوظًا طرأ على الأداء المالي لمجموعة من الشركات التي خُصخصت، ولا يُعزى هذا التحسن بالضرورة إلى كفاءة الأداء في المنشآت المُخصخصة.

في قطاع التعدين مثلًا، يُعزى تحسن الأداء المالي بشكل أساس إلى القوة الاحتكارية لشركة مصانع الأسمنت طوال تسع سنوات، وإلى الزيادات الكبيرة في الأسعار العالمية لمادتي البوتاس والفوسفات. وانعكست هذه الإيرادات إيجابًا على الخزينة من خلال الضرائب والرسوم في الأسمنت والبوتاس، بل ازدادت الضرائب والرسوم على البوتاس لتصبح من أعلى النسب عالميًا. إلا أن إيرادات الحكومة من شركة الفوسفات لم ترتفع بالشكل المتوقع، فمعدلات الرسوم والضرائب التي تفرضها الحكومة على أرباح الشركة وإنتاجها تقل كثيرًا عما تتقاضاه من الشركات الأخرى العاملة في قطاع التعدين، كالبوتاس والأسمنت على وجه التحديد. ويطرح هذا تساؤلًا عن نظام الرسوم والضرائب الأمثل الذي من شأنه ضمان استفادة الخزينة من الأرباح الرأسمالية الكبيرة، وغير المتوقعة في

الأغلب، نتيجة تقلب الأسعار العالمية التي ربما تجنيها شركات التعدين في مثل هذه الحالة.

في قطاع النقل الجوي، كان للتأثيرات الاقتصادية العالمية أثرها السلبي في شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية من حيث الزيادة الكبيرة في أسعار الوقود، والتنافس الشديد من شركات الطيران في المنطقة العربية، ولا سيما الشركات الخليجية. أما الشركات التي انبثقت من إعادة هيكلة الملكية الأردنية (شركة الأسواق الحرة الأردنية والشركة الأردنية لصيانة الطائرات والشركة الأردنية لصيانة محركات الطائرات والشركة الأردنية لتموين الطائرات والشركة الأردنية لتدريب الطيران والتدريب التشبيهي) التي خُصخصت كلها، حيث حققت مستوى جيدًا من الربحية، خصوصًا شركة تموين الطائرات وشركة الأسواق الحرة. أما في ما يتعلق بالأثر المالي لخصخصة أنشطة النقل الجوي في الخزينة العامة، فكان أهمها خفض حجم مديونية الملكية الأردنية الذي كان يشكل تحديًا للخزينة العامة كونها ضامنة هذه المديونية. أما الشركات التابعة، فأعلاها دخلًا للخزينة كانت شركة الأسواق الحرة الأردنية. وكان معظم عوائد الخزينة من باقي شركات الأنشطة المساندة للملكية الأردنية متواضعًا لاستفادة هذه العوائد من المزايا الممنوحة لمؤسسة المناطق الحرة العاملة في المملكة، بعد إدراجها تحت مظلة هذه المناطق.

في قطاع الاتصالات، نجحت عملية إعادة الهيكلة وتحرير القطاع في تحويل شركة الاتصالات الأردنية من شركة احتكارية تدر دخلًا احتكاريًا للخزينة على حساب السعر للمستهلك ونوعية الخدمة إلى شركة تحقق ربحية في قطاع حيوي ومنافس يقدم خدمات مميزة ويدر دخلًا على الخزينة من خلال الضرائب والرخص والرسوم، مشكلًا أحد أهم مصادر دخل الخزينة الضريبية. في قطاع الكهرباء، ارتبط تقويم الآثار المترتبة عن خصخصة قطاع الكهرباء بهيكلية تنظيم القطاع وآلياته، وبالتالي كانت الأرباح التي حققتها الشركات المخصخصة في الأغلب أرباحًا مرتبطة بتحديد هيئة تنظيم قطاع الكهرباء المسبق للأسعار، وليس بزيادة الكفاءة أو الإنتاجية. ولا تخفز الاتفاقات الشركات المخصخصة على

توفير استهلاك الطاقة ولا تسمح لها (في حالة شركات إنتاج الطاقة) بالاستثمار طوال فترة الامتياز، ما يطرح تساؤلًا عن جدوى خصخصة شركات إنتاج الكهرباء بالكامل، أي بما فيها الأصول، بدلًا من عقد اتفاقات بناء وإدارة وتشغيل ولفترة محددة، وماذا سيحل بالأصول الإنتاجية والعاملين في الشركات عند انتهاء فترة الامتياز. الجدير بالتأكيد أن مراجعة تجربة بيع الحكومة جزء من ملكياتها في إنتاج الكهرباء وتوليدها وتوزيعها لا تظهر أن هذه العمليات حققت الأهداف الاقتصادية المرجوة منها، سواءً كانت بتعظيم الاستثمار الاستراتيجي أم بحماية الخزينة من تبعات زيادة كلفة الوقود أم بزيادة كفاءة القطاع أم بتنويع مصادر الطاقة، ويعزى ذلك إلى مجموعة من العوامل، بينها التوجه نحو مستثمر مالي بدلًا من مستثمر استراتيجي في قطاع الإنتاج والتوزيع، والفارق كبير بين الاثنين. يتبين من ذلك كله أن إصلاح قطاع الطاقة يتجاوز الشركات نفسها ويتطلب مراجعة شاملة تشمل تنويع مصادر الطاقة، ومعالجة العبء الذي تحمله شركة مصفاة البترول للقطاع والاقتصاد الوطني ككل، والنظر في بدائل أخرى للشراكة بين القطاعين العام والخاص لا تتطلب خصخصة الأصول بل التركيز على الإدارة والتشغيل. ومن المؤمل مستقبلًا أن يساهم تحرير قطاع الكهرباء في مجال التوليد والإنتاج برفع الكفاءة والتنافسية.

أما في ما يتعلق بعمليات الخصخصة التي لم تتضمن بيعًا للأصول بل أبقت الملكية للدولة وعملت على إشراك القطاع الخاص في البناء والإدارة والتشغيل ضمن عقود وامتيازات محدودة المدة، حيث بانت نجاعة هذا الأسلوب حين طبق في المرافق العامة كالمطار وميناء الحاويات، وخدمات البنية التحتية كمياه الشرب، كما اتسمت عمليات الخصخصة وفق هذا الأسلوب بدرجة عالية من الشفافية والتنافسية، وأدت إلى تحسين أداء الشركات بشكل ملحوظ، إن على مستوى زيادة الإنتاجية والكفاءة (في حالة مطار الملكية علياء وميناء الحاويات) أو خفض الفاقد (في حالة شركة مياهنا)، فضلًا عن نقل عبء الاستثمار من الخزينة العامة إلى القطاع الخاص. وانعكس ذلك إيجابًا على إيرادات الخزينة وعلى كفاءة هذه النشاطات المهمة للاقتصاد الوطني.

4- أثر الخصخصة في الاقتصاد الكلي

بقيت مساهمة الخصخصة في إعادة هيكلة الاقتصاد الكلي محدودة نظرًا إلى أن عدد المنشآت التي شملتها عمليات الخصخصة، على الرغم من أهميتها، كان محدودًا وكانت مساهمتها في الناتج المحلي محدودةً أيضًا مقارنة مع دول المنطقة. ففي جانب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، شهدت المملكة تزامنًا مع تنفيذ البرنامج تدفقات نقدية كبيرة نسبيًا من الخارج، جاءت لتموّل عمليات شراء جانب من ملكيات الحكومة في عدد من الشركات التي تقرر خصخصتها، كما ترافقت أيضًا مع زيادة عامة في الاستثمار الأجنبي بسبب إلغاء القيود التي تعوّق دخول منافسين جدد إلى عدد من القطاعات. لم يكتب الاستمرار والاستقرار لهذه الوتيرة من التدفقات، خصوصًا في ظل الأزمة المالية العالمية في عام 2008 التي ساهمت في تراجع الاستثمارات الخارجية إلى مستويات تقارب مستوياتها قبل الخصخصة.

في ما يخصّ المديونية العامة، لجأت الحكومة إلى استخدام معظم عوائد الخصخصة في إطفاء جانب من الدين الخارجي للمملكة، ما أفضى بالتالي إلى انخفاض حجم مديونيتها الخارجية. وكان من الممكن أن يكون ذلك انجازًا مهمًا لولا أنه اقترن بزيادة كبيرة في الإنفاق، وبالتحول إلى الاقتراض الداخلي بدلًا من الخارجي. وعلى أهمية الفارق بين الاقتراض الخارجي والداخلي، عادت نسبة المديونية إلى الناتج الوطني إلى الارتفاع بسبب تنامي الإنفاق الحكومي.

يبقى الأثر الإيجابي الأكبر لبرنامج الخصخصة متركزًا في قطاع الخدمات، خصوصًا أنشطة الاتصالات (التي أدت كفاءتها إلى تحسين الإنتاجية في قطاعات أخرى)، وكذلك النقل الجوي واللوجستي وتوليد الكهرباء من خلال منشآت التوليد الخاصة (IPPs)؛ إذ لم تعد هذه الأنشطة تشكل عبئًا استثماريًا مباشرًا على الحكومة.

في المحصلة، أثبتت التجربة الأردنية أن الخصخصة لا يمكن أن تُحدث تغييرات مستدامة في هيكلة الاقتصاد الوطني، ما لم تترافق مع سياسات وبرامج

هيكلية متوسطة وطويلة الأمد باتجاه تعزيز الاقتصاد الإنتاجي وتنويع مصادر الطاقة وضبط الإنفاق الحكومي.

5- أثر الخصخصة في العاملين

كان للخصخصة أثر إيجابي عام في مستوى أجور العاملين واستحداث فرص عمل مباشرة وغير مباشرة في القطاعات التي خضعت لإعادة الهيكلة. لكن اختلف أثر الخصخصة في العاملين في المنشآت التي تمت خصخصتها من شركة إلى أخرى ومن قطاع إلى آخر، ومن عامل إلى آخر أيضًا. وبشكل عام، استفاد العاملون الذين تم تثبيتهم في وظائفهم بشكل كبير من حيث الرواتب والمزايا والتدريب، ونسبتهم 80.6 في المئة من مجموع العاملين في المنشآت المخصخصة. وارتفعت أجورهم السنوية أكثر من معدلها العام على مستوى المملكة في أغلبية الشركات بمعدلات تراوح بين 9 و22 في المئة سنويًا، مقارنة مع المعدل العام البالغ 5 في المئة سنويًا.

أما العمال الذين سرّحوا من وظائفهم وحصلوا على رواتب تقاعدية فتصل نسبتهم إلى 9 في المئة من إجمالي عدد الموظفين عند بدء برنامج الخصخصة؛ إذ جرى حفزهم على التقاعد لقاء تعويضات مالية بمعدل 31 ألف دينار لكل منهم (مع التباين الكبير بين شركة وأخرى) وبمجموع حوافز مالية بلغت 189 مليون دينار دفعتها الشركات. أما الفئة الأقل حظًا، فكانت مجموعة من العمال المسرحين، وتبلغ نسبتهم 10.4 في المئة، لم يستوفوا شروط التقاعد بل سُرّحوا لقاء حوافز مالية، ولم يتمكنوا من إيجاد عمل بديل. وفي وقت عادت فيه عمليات الخصخصة بالنفع على الفئة الأولى من العاملين، وعلى الفئة الثانية في أغلب الأحيان، فإنها أضرت بالفئة الأخيرة منهم. وهنا يجب التمييز بين أهمية رفع إنتاجية المنشآة من جهة، وضرورة رفع إنتاجية الاقتصاد ككل من جهة أخرى. فمن منظور المنشآة، تكون الأولوية للاحتفاظ بالعمالة المنتجة فحسب، والتخلص من العمالة الفائضة، ما يمكنها من رفع إنتاجيتها وتحصين تنافسيتها مع المنشآت الأخرى. أما من وجهة نظر الاقتصاد ككل، لا تزيد الإنتاجية إلا إذا حصل العامل المسرح على عمل آخر، وأصبح أكثر إنتاجية. لذلك، تركز الدول

على إعادة تأهيل العمال المسرحين، وعلى ضرورة إعادة استيعابهم في سوق العمل، سواء كعاملين في منشآت أخرى منتجة أم لحسابهم الخاص. فالزيادة في إنتاجية المنشآت المخصخصة لا تنعكس بالضرورة إيجابًا على إنتاجية الاقتصاد ككل، عندما تتحول العمالة الفائضة على مستوى المنشآة إلى قوى عاطلة غير منتجة على مستوى الاقتصاد، وهذا ما حصل مع المسرحين الذين لم يعودوا إلى سوق العمل. وفي واقع الحال، حُرم بعض المسرحين والمتقاعدين من إعادة التأهيل والتدريب، كما حُرم آخرون من القدرة على جمع سنوات عملهم بين الضمان الاجتماعي والخدمة المدنية، ما عرّضهم لفقدان حقهم في راتب تقاعدي من الجهتين. من هنا، لا يعوّض التعويض المالي، على الرغم من أهميته، عن الراتب التقاعدي ولا عن الأثر المعنوي لهؤلاء الراغبين في الاستمرار في العمل.

6- أوجه إنفاق عوائد الخصخصة وقانونيته

في ما يتعلق بأوجه إنفاق عوائد الخصخصة وقانونيتها، حددت المادة 13/د من قانون التخاصية أوجه إنفاق عوائد الخصخصة واستخدامها بموجب قرار من مجلس الوزراء في سداد الديون المترتبة على الحكومة والمؤسسات الخاضعة للخصخصة وشرائها، والاستثمار في الأصول المالية، وتمويل النشاطات الاقتصادية والاستثمارات الجديدة في قطاعات البنية التحتية، وإعادة تأهيل العاملين في المؤسسات الخاضعة للخصخصة وتدريبهم، وشراء سنوات خدمة للموظفين الذين سيتم إخضاعهم للضمان الاجتماعي نتيجة الخصخصة. تندرج هذه الأوجه كلها ضمن المعايير العالمية الفضلى بحصر استخدام عوائد التخاصية بخفض المديونية، وتعظيم الموجودات من خلال الاستثمار الرأسمالي أو البشري، وعدم التوجه إلى زيادة النفقات الجارية بشكل غير قابل للاستدامة. لذلك، وضعت المادة عددًا من الضوابط من خلال إنشاء صندوق خاص واشتراط الاستثمار في المشروعات بعمل دراسات جدوى وبإدراجها في الموازنة.

جرى فعليًا تحويل عوائد التخاصية إلى الصندوق بقيمة 1763.6 مليون دينار، واستخدم معظم عوائد الخصخصة وفق المادة 13/د من قانون التخاصية في سداد ديون الحكومة الأردنية وشرائها ومبادلتها وإعادة هيكلتها بما مجموعه

1562.6 مليون دينار وفق بيانات وزارة المالية، أي ما نسبته 88.6 في المئة من إجمالي العوائد. وهذا ينسجم مع الممارسات الفضلى في إعطاء الأولوية لإطفاء الدين، واستخدمت المبالغ الباقية، أي نحو 200 مليون دينار، في تمويل المشروعات التنموية بما فيها برنامج التحول الاقتصادي بواقع 40 مليون دينار. ولم تستخدم العوائد في أي من البندين الأخيرين من المادة 13/ د من قانون التخاصية: إعادة تأهيل العاملين في المؤسسات الخاضعة للخصخصة وتدريبهم، وشراء سنوات خدمة للموظفين الذين سيتم إخضاعهم للضمان الاجتماعي نتيجة الخصخصة.

7- النتائج المقارنة لعمليات الخصخصة

لتسهيل استخلاص النتائج من هذه المراجعة الشاملة، أُعطيت علامات تقويم معيارية للعمليات المختلفة ضمن منهجية واضحة ومحددة ليسهل مقارنة نتائج عمليات الخصخصة بعضها ببعض، واستخلاص الدروس والعبر من برنامج الخصخصة برمته. ففي جانب تقويم التنفيذ، أعطيت علامة معيارية من (0-3) للمعايير الآتية: مدى وضوح التوجه الاستراتيجي، وطرح العطاء بشكل تنافسي والتزام الإجراءات الناظمة ومنهجية تقدير قيمة الشركة ودستورية القرار وقانونية الاتفاقات. ومن ثم، جرى احتساب معدل معياري لسلامة التنفيذ لكل شركة على حدة، حيث يظهر تباين جودة عمليات التنفيذ.

تبين أن العمليات التي تميزت بممارسات فضلى في التنفيذ هي ميناء الحاويات وشركة مياهنا والملكية الأردنية ومجموعة المطار الدولي وكلية الملكة نور الفنية وتدريب الطيران وتموين الطائرات وشركة البوتاس وأكاديمية الطيران. والعمليات التي استقطبت بعض الملاحظات في شأن جودة التنفيذ هي شركة توزيع الكهرباء وتوزيع كهرباء إربد وصيانة محركات الطائرات وشركة الاتصالات وصيانة الطائرات والأسواق الحرة. أما العمليات التي لم تنسجم مع الممارسات الفضلى في التنفيذ فهي شركات توليد الكهرباء وشركة الأسمنت وشركة الفوسفات وعملية منح رخصة أمنية أولى.

في جانب الأثر الاقتصادي والاجتماعي، جرى تقويم كل عملية خصخصة بإعطاء علامة معيارية من (0-2) المعايير الآتية: الأثر في الأداء المالي للشركة والأثر في عائدات الخزينة والأثر في المستهلك والأثر في الموظفين والأثر في المسؤولية الاجتماعية للشركات والأثر في التنافسية في القطاع. وجرى تقويم عمليات الخصخصة من خلال احتساب معدل معياري للأثر الاقتصادي والاجتماعي لكل شركة. وأظهر التقويم نتائج متباينة للأثر الاقتصادي والاجتماعي للخصخصة بين الشركات المختلفة، ووجدت اللجنة أن تحسنًا ملحوظًا على مؤشرات الأداء أظهرته الشركات الآتية: ميناء الحاويات وشركة مياهنا وشركة الاتصالات وشركة أمنية وأكاديمية الطيران وشركة الأسمنت والملكية الأردنية ومجموعة المطار الدولي وشركة البوتاس وكلية الملكة نور الفنية.

الشركات التي أظهرت تحسنًا محدودًا: شركات الأسواق الحرة والفوسفات وتموين الطائرات وتوليد الكهرباء. أما الشركات التي لم تظهر مؤشراتها أي تحسن فكانت شركات توزيع الكهرباء وتوزيع كهرباء إربد والتدريب بالمحاكاة وصيانة محركات الطائرات وصيانة الطائرات.

8- العلاقة بين سلامة تنفيذ عمليات الخصخصة والأثر المترتب على هذه العمليات

من الشركات التي حازت تقويمًا عالي القدر، سواء بمعايير التنفيذ أو معايير الأثر الاقتصادي والاجتماعي: مياهنا، وميناء الحاويات، والمطار، وتمثل كلها شراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص للإدارة والتشغيل، ولم تشمل بيع للأصول.

من جهة أخرى، جاءت عملية تنفيذ خصخصة الخطوط الجوية الملكية الأردنية منسجمة مع التشريعات والممارسات الفضلى في الخصخصة، إلا أن تقويم الأثر الاقتصادي لخصخصة هذه الشركة أظهر تراجعًا على الصعيد المالي، ولأسباب كان معظمها خارجًا عن سيطرة الشركة، مثل أسعار الوقود والمنافسة الإقليمية.

في المقابل، كانت عملية خصخصة شركة الفوسفات أكثر العمليات بعدًا عن الأطر التشريعية والممارسات الفضلى. افتقدت هذه العملية الكثير من معايير الشفافية والتزام الممارسات الفضلى. وجاراها في السوء عملية منح رخصة شركة أمنية أولى اعتراها كثير من الاختلال. لكن منح هذه الرخصة لم يخل في ما بعد من أثر اقتصادي إيجابي لاحق من حيث تعظيم المنافسة في قطاع الاتصالات، بما يعود بالمنفعة على المستهلك.

أما أداء قطاع الكهرباء فكان دون المستوى المطلوب، سواءً من حيث التنفيذ أم الأثر الاقتصادي والاجتماعي. كان من الأجدى التوجه نحو عقود الإدارة والتشغيل في شركات إنتاج الكهرباء والتوزيع القائمة بدلًا من الخصخصة للأصول. لكن اللجنة وجدت سمات إيجابية في استقطاب مستثمرين لمشروعات جديدة لتوليد الطاقة على أساس الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

أما في ما يتعلق بعدالة الأسعار التي بيعت بها أصول المنشآت، فأظهر التقويم المبني على احتساب العائد مقارنًا مع قيمة الاستثمار أن معظم الشركات المخصخصة وزع على المستثمرين أرباحًا غير مبالغ فيها، وبهوامش تزيد أو تقل بنحو نقطتين مئويتين عن 10 في المئة سنويًا؛ تُستثنى من ذلك شركات توزيع الكهرباء التي حققت للمستثمرين فيها معدلًا عائدًا سنويًا بلغ في المتوسط 20 في المئة، وهي نسبة تعتبر مرتفعة لشركات لا تتحمل حجمًا كبيرًا من المخاطر الاستثمارية لأن مبيعاتها وأرباحها مضمونة إلى حد بعيد. في المقابل، لم توزّع شركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية أي عائد على المستثمرين بسبب العوامل الخارجية المؤثرة على القطاع.

سادسًا: التجربة الأردنية في الخصخصة استنتاجات وتوجهات للمستقبل

ثمة جملة من الدروس والعبر التي يمكن استخلاصها من واقع التجربة الأردنية، التي يعكس جانب منها أيضًا أهم التوصيات التي خرجت بها اللجنة الوطنية لتقويم الخصخصة في الأردن:

1- الخصخصة أداة لتحقيق أهداف السياسة الاجتماعية والاقتصادية

ليست الخصخصة غاية مرغوبة في ذاتها، وليست بالضرورة الوسيلة الفضلى للإصلاح الاقتصادي. فإذا ما ارتؤي انتهاجها وسيلةً لهذا الإصلاح، فيتعين أن يرتكز هذا على مبررات ودوافع موضوعية، كأن يتبين أن الخصخصة هي الأداة الأكثر نجاعة للتعامل مع اختلالات ومشكلات محددة (تحديات)، أو تمهد الطريق لتحقيق مكاسب ومنافع عامة يُرجى تحقيقها في المستقبل (فرص). ولا يجوز التعامل مع الخصخصة على أنها وصفة جاهزة صالحة لكل زمان ومكان. ففي بعض الحالات، ربما يكون من الأفضل الإبقاء على الملكية و/أو على الإدارة العامة للمنشآت، على اعتبار أن المكاسب المتحققة منها بوضعها القائم تفوق تلك المرجوة منها في حال خصخصتها.

2- إدارة عملية الخصخصة هي التي تحدد آفاق نجاحها

تشير التجربة الأردنية إلى أهمية دقة وسلامة وشفافية الإجراءات التنفيذية لعمليات الخصخصة في تحديد مدى نجاحها في تحقيق الأهداف المرجوة من هذه العمليات. تعد حالة خصخصة الفوسفات مثالًا صارخًا على الفشل الذي يمكن أن يلحق بأداء وفاعلية المنشآت التي خضعت للخصخصة، في حال إخفاق القائمين عليها في اتباع الممارسات الفضلى والإجراءات السليمة. فالتخلي عن قاعدة الشريك الاستراتيجي وتجميد المسار التنافسي لعطاء الخصخصة، واللجوء إلى التفاوض الانتقائي مع أحد المستثمرين، وممارسات خاطئة أخرى، كل ذلك ألقى بظلاله على عدالة المردود المالي للعملية وعلى كفاءة أداء المنشأة بعد خصخصتها. في المقابل، تكللت العمليات التي اقتربت من الممارسات الفضلى للخصخصة بالنجاح على الصعيد الداخلي للمنشأة وعلى الأطراف الأخرى المعنية والمرتبطة بالعملية، كجمهور المستهلكين والخزينة العامة. والأمثلة على ذلك تشمل خصخصة شركة الاتصالات ومعظم الشركات الخدمية المساندة المنبثقة عن شركة طيران الملكية الأردنية ومطار الملكة علياء.

3- أساليب الخصخصة الناجعة لا تنحصر في خصخصة الملكية

يجب أن يكون اللجوء إلى خصخصة الملكية خيارًا للخصخصة، لكنه ليس أسلوبها الوحيد. فطبيعة عمل بعض الأنشطة وخصائصها وأهميتها ربما تستدعي أفضلية اللجوء إلى أساليب وأنماط أخرى للخصخصة، كخصخصة الإدارة والتشغيل. وكثيرًا ما تكون هذه الأنماط أو الأساليب الأكثر ملاءمة لأنشطة البنية التحتية، وتحديدًا الأنشطة الشبكية التي يمكن إناطة إدارتها وتشغيلها بمنشآت كفؤة في القطاع الخاص، وفق شروط تعاقدية تضمن الارتقاء بأدائها وفاعليتها من دون الاستغناء عن ملكيتها، باعتبارها أنشطة استراتيجية أو احتكارات طبيعية تستدعي الاحتفاظ بملكيتها.

الأرجح هو أن خصخصة الملكية خيار غير ملائم لمنشآت الموارد الطبيعية والمرافق العامة. وأثبتت تجربة خصخصة شركة الفوسفات الأردنية أن خصخصة المؤسسات التي تعمل على استغلال الموارد الطبيعية الوطنية تتطلب وجود تصور واضح عن الآفاق المستقبلية لهذه الموارد ومردوداتها المالية وغيرها من الاعتبارات المهمة. وبما أن التنبؤ بمستقبل مثل هذه الأنشطة وأسعار منتوجاتها يكتنفه درجة عالية من اللايقين، فربما يكون من الملائم التفكير بأساليب أخرى للخصخصة كالإدارة والتشغيل والابتعاد عن خصخصة الملكية. وإذا كان ثمة اعتبارات خاصة تدعم التوجه نحو خصخصة الملكية، فيفترض وجود ترتيبات وشروط تعاقدية خاصة تسمح للدولة الاستفادة من أي اتجاهات تصاعدية ربما تشهدها أسعار منتوجات هذه الأنشطة في المستقبل. فعلى سبيل المثال، من الممكن تصميم ضرائب أو رسوم خاصة (Royalties) تتيح للدولة المشاركة في أي أرباح غير متوقعة في المستقبل، وغير مرتبطة بتحسن كفاءة وفاعلية تشغيل هذه الأنشطة وإدارتها.

4- الخصخصة تتطلب حكمانية ملائمة لنجاحها

تؤكد التجربة الأردنية على المستوى المؤسسي أهمية توافر نسق الحكم الرشيد الذي يحدد نطاق المسؤوليات والصلاحيات للقائمين عليها، على نحو يضمن تنفيذ عمليات الخصخصة بكفاءة ونزاهة، ويعظم من منافعها للاقتصاد والمجتمع. فحالات الاجتهاد في الصلاحيات والقرارات التي اكتنفت بعض

العمليات من دون الاستناد إلى قواعد قانونية وتشريعية واضحة، ما أتاح المجال لتجاوزات جوهرية وغير مسؤولة. كما أن تنفيذ عمليات الخصخصة في ظل إطار هش من الحكمانية أضاع الفرصة أمام المساءلة القانونية لبعض القائمين عليها، ممن أساءوا التصرف بالصلاحيات التي مُنحت إليهم. فجميع القضايا والملاحقات القانونية التي طاولت عددًا من المسؤولين عن عملية الخصخصة في الأردن، انتهت من دون وجود بينات كافية لإدانتهم ومن دون القدرة على تحديد المسؤوليات عن الأخطاء التي ارتكبت في أثناء عملية التنفيذ. بناءً عليه، لا بد من تأكيد ضرورة تهيئة بيئة تشريعية ملائمة وأطر مؤسسية فاعلة وأسس ومعايير واضحة قادرة على قيادة عمليات الخصخصة في اتجاهها الصحيح.

5- ربما تكون الخصخصة حكيمة ومطلوبة لكن ليست بالضرورة ملحة وعاجلة

يؤكد واقع التجربة الأردنية أن خصخصة بعض الأنشطة والمؤسسات كانت حاجة وضرورة للارتقاء بأدائها وفاعليتها وتحسين مردودها الاقتصادي، إلا أن تنفيذ الخصخصة يتطلب صبرًا وإيقاعًا متزنًا. فالرغبة الملحة في إجراء هذا التغيير في نمط الملكية و/ أو الإدارة لا تستدعي تسرعًا ورعونة في التنفيذ، فتجربة الأردن في عدد من العمليات (الفوسفات والاتصالات وغيرهما) تؤكد أن سرعة الإيقاع يرافقها في العادة تخلٍّ عن المنهج الصحيح لتنفيذ الخصخصة، واختلال في معاييرها وأسسها، الأمر الذي يؤثر سلبًا في المردودات المرجوة منها. كما يتطلب نجاح عمليات الخصخصة المختلفة أوضاعًا اقتصادية وسياسية ملائمة لتنفيذها. فتنفيذ عمليات الخصخصة في أوضاع اقتصادية وسياسية استثنائية وصعبة يحول دون استقطاب المستثمرين الملائمين والحصول على مردودات مالية وشروط إيجابية لمصلحة الدولة.

6- إدارة الخصخصة لا تنتهي بتنفيذ إجراءاتها

لا تنحصر سيرورة الإدارة السليمة لعمليات الخصخصة في الإجراءات التي تسبق وتنتهي عند تنفيذها، فالأهم من ذلك كيفية التعامل اللاحق مع الأنشطة التي

جرت خصخصتها، والمنظومة التشريعة والتنظيمية التي تحكم عملها، ولا سيما في الأنشطة التي تنقصها اعتبارات المنافسة وتتمتع بوجه من وجوه الاحتكار. تقدم لنا التجربة الأردنية تجربتين: الأولى تجربة تنظيم قطاع الاتصالات التي تمكنت من تكريس المنافسة بين المشغلين على نحو انعكس إيجابًا على المستهلكين، ودفع القطاع في الاتجاه الملائم للنمو والتطور؛ والثانية اقترنت بعدد من المشكلات والتحديات، ولا سيما المالية منها، فتتمثل بتجربة قطاع الكهرباء، الذي ما زالت بنيته التسعيرية مبنية على آلية «علاوة التكاليف» التي يكتنفها الكثير من الاختلالات، وهو ما يرجح انعكاسه سلبًا على هيكل تكاليف أنشطة الكهرباء، ولا سيما الخاصة بالتوليد والتوزيع ويحول دون تحقق شروط المنافسة فيها.

سابعًا: خلاصة القول

لا تقتصر الغاية من إجراء مراجعة شاملة لتجربة الخصخصة في الأردن، كما في أي بلد آخر، على تحديد أوجه القوة والضعف في التجربة، ووصف الكيفية التي جرى التعامل معها فحسب، بل ينبغي أن تشمل أيضًا استخلاص العبر والدروس التي تستهدي بها السياسات الاقتصادية في المستقبل. فعمليات الخصخصة هي إجراءات تقتضيها سياسة مستدامة للمحافظة على حرية وتنافسية السوق وكفاءته في تخصيص الموارد بما يعظمّ المنافع الاقتصادية ويرتقي بالأداء التنموي. لا تتوقف هذه الإجراءات عند خصخصة الملكية و/ أو الإدارة للأصول المنتجة في الدولة، بل تشمل أيضًا أنماطًا مشابهة من الممارسات ترمي إلى الغاية ذاتها، ومنها على سبيل المثال، عمليات منح الحقوق ورخص التشغيل كحقوق البث الفضائي وتشغيل نظم الاتصالات وغيرها من أنماط الحقوق الحصرية، منها على وجه الخصوص مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، التي أضحت أخيرًا سياسة رسمية مع إقرار البرلمان الأردني القانون الذي يحمل هذا الاسم.

تستند هذه السياسة[18] إلى واقع أن الاقتصاد الأردني قام منذ نشأته على

---

(18) هذه الفقرة والفقرات التالية هي جزء من مداخلة طاهر حمدي كنعان عند مناقشة قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في البرلمان الأردني في آب/ أغسطس 2014.

اعتماد النشاط في «اقتصاد سوق» من حيث الأساس على عوامل العرض والطلب وآلية الأسعار وحرية التنافس بين المنتجين كي يحصل المجتمع على السلع والخدمات التي تلبي حاجاته الاستهلاكية اللازمة للرفاه الاجتماعي، وحاجاته الاستثمارية التي تمكن الاقتصاد من النموّ لتحقيق مستويات أعلى من الرفاه، من خلال أحجام أكبر ونوعيات أفضل من السلع والخدمات.

المعروف أن جانبًا من السلع والخدمات المطلوبة من الاقتصاد الوطني توفيرها هي «سلع عامة» مطلوبة للمجتمع ككل، وتلبي حاجات كلية يحددها الإنفاق العام بأحجام ونوعيات تجعل إنتاجها عملية غير مربحة. وبالتالي، تغيب عنها الحوافز التي تدفع منشآت القطاع الخاص إلى الاستثمار في إنتاجها. لذلك، نهضت الحكومات في البلدان المختلفة بمسؤولية إتاحة السلع والخدمات العامة والاستثمار في إنشاء وتطوير المنشآت المنتجة لها بتمويل من الموازنة العامة.

لكن التطورات الحديثة والمعاصرة في الهيكل الاقتصادي للبلدان المختلفة أدت إلى حالة لم تعد فيها الموارد المالية للقطاع العام كافية لتمويل الاستثمارات التي توفّر السلع والخدمات العامة بالأحجام والنوعيات المطلوبة في المجتمعات الحديثة. إضافة إلى ذلك، بيّن عدد من التجارب والمقارنات أن الإدارات الحكومية بما فيها تلك المولجة بإدارة المنشآت المنتجة للخدمات العامة والاستثمار في تطويرها تعوزها الكفاءة والقدرات بالمستويات المتوافرة في منشآت القطاع الخاص.

من هنا، نشأت فكرة أسلوب «الشراكة بين القطاعين العام والخاص» استجابة لحاجة الحكومة إلى الاستفادة من الموارد المالية والكفاءات الإدارية والقدرات التقانية، حيث تتوافر في منشآت القطاع الخاص، لعل ذلك يؤدي إلى الارتقاء بمستوى الخدمات العامة المقدمة إلى جمهور المواطنين كمًا ونوعًا. وتتمثل هذه الخدمات في ما يوفره رأس المال المجتمعي والبنيات التحتية والمرافق العامة، كالطرق والمواصلات والاتصالات والطاقة والمياه والصحة والتعليم... وغيرها. ومن المعروف أن إنتاج هذه الخدمات عملية غير مربحة بالقدر الذي يحفز القطاع الخاص على إنتاجها، على الرغم من أن توافرها

ضروري لجعل الاستثمارات مربحة ومشجعة للمبادرات الاستثمارية الخاصة في قطاعات أخرى عدة، وللارتقاء بالقدرات الإنتاجية للإقتصاد ككل، فضلًا عن ضرورتها المباشرة للرفاه الاجتماعي. لذلك، يعتبر الاستثمار في المنشآت المنتجة للخدمات العامة مجديًا اجتماعيًا على الرغم من كونه غير مربح ماليًا على المستوى المباشر.

بناء على ما تقدم، تستند فكرة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في ما يخص الاستثمار في إنتاج وتوفير السلع والخدمات العامة إلى مبررين: الأول، المبرر المالي. يتمثل في الضغوط الواقعة على الحكومة لخفض الإنفاق العام وضبط عجز الموازنة ضمن حدود معينة، بالتوازي مع تنامي الحاجة إلى استثمارات جديدة في البنيات التحتية والأصول المنتجة للخدمات العامة؛ والثاني، مبرر الكفاءة. وهو مبني على الاعتقاد أن القطاع العام يعاني تدنيًا في كفاءة الأداء حين ينفرد بتنفيذ المشروعات العامة وإدارتها، كالمبالغة في مواصفات التصميم الهندسي للمشروعات، يعقب ذلك العجز في إدارتها وصيانتها وإدارة المخاطر المتعلقة بكل ذلك. في المقابل، يروج الاعتقاد أن عند القطاع الخاص من الحوافز والقدرات ما يجعله أكثر كفاءة من القطاع العام في عملية تكوين الأصول الرأسمالية، وأكثر إتقانًا لمتطلبات كل مرحلة من مراحل المشروعات التي تنطوي عليها هذه العملية من التصميم الهندسي والإنشاء والتشغيل والصيانة. لكن لا يمكن القطاع الخاص المبادرة إلى تنفيذ تلك العملية منفردًا بالنظر إلى غياب حافز الربح كما سبقت الإشارة. لذلك، لا بد من اجتذابه ليفعل ذلك من خلال إبرام القطاع العام اتفاقات شراكة بين القطاعين، تنطوي على تكليف القطاع الخاص بالمهمات التي ينطوي عليها تنفيذ مختلف مشروعات البنية التحتية والمرافق العامة وتوفير خدماتها. وبموجب الاتفاقات المذكورة تغطي الحكومة تكاليف الخسائر والمخاطر التي يتحملها القطاع الخاص لقاء مساهمته في المشروعات موضوع الشراكة بين القطاعين.

لكن الجدير بالإشارة إليه هو أن الكفاءة المرجوة من مشاركة القطاع الخاص في المشروعات العامة لا تتحقق إلا بشروط أساسية منها:

- انتقاء المنشآت المؤهلة لعقود الشراكة في بيئة تنافسية ومجال مستوٍ للمباراة.

- خضوع المشروعات المرشحة لاتفاقات الشراكة للدراسة الدقيقة لجدواها ومتطلبات نجاحها.

- التحقق من عدالة تقسيم المخاطر بين طرفي الشراكة، ومن عدالة الأسعار التي يقوم عليها تقدير التعويض المالي المستحق للشريك الخاص لقاء تحمله الجزء الذي ينتقل إليه من مخاطر الاستثمار في المشروع موضوع الشراكة.

- توافر المعارف والقدرات الضرورية للطرف الحكومي لصوغ اتفاقات الشراكة المختلفة بالدقة والتفصيل والشمولية التي تضمن سلامة المشروعات المنفذة وكفاءة أدائها واستدامة ذلك على مدى عمرها الافتراضي.

على الأسس والشروط التي تقدم بيانها، تتم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في صورة اتفاقية تعاقدية بين الطرف الحكومي من جهة، وشريك أو أكثر من منشآت القطاع الخاص، يقوم بموجبها الشريك من الطرف الخاص بالقيام بالاستثمار وإنتاج الخدمات موضوع التعاقد بالمستوى الذي يفي بالشروط المتعاقد عليها، وبالتوازي مع ذلك يتلقى من إيرادات المشروع الاستحقاقات المتعاقد عليها لقاء المخاطر التي تعهد بتحملها.

كما يتعين أن تعكس نصوص اتفاق الشراكة ما يحدده الطرف الحكومي في ما يخص طبيعة المهمات المطلوب من الشريك الخاص القيام بها والخدمات التي عليه توفيرها كمًا ونوعًا. تشمل هذه الخدمات وتلك المهمات توفير التمويل والقيام بالتصميم والإنشاء والتشغيل والصيانة والإدارة للمشروع الرأسمالي المنجز، وإيصال إنتاجه السلعي أو الخدمي إلى الجمهور المنتفع من المواطنين أو إلى الجهة الحكومية المنتفعة. يستوفي الشريك الخاص لقاء ذلك استحقاقاته المالية في صورة مدفوعات مباشرة من الحكومة أو مدفوعات من الجمهور المنتفع من منتوجات المشروع السلعية أو الخدمية.

الفصل الثامن

المهمات التنموية للدولة
والتحكم بالسوق بالسياسة الصناعية[1]

(1) طاهر حمدي كنعان، «المهمات التنموية للدولة والتحكم في السوق بالسياسة الصناعية،» عمران للعلوم الاجتماعية والإنسانية، السنة 4، العدد 16 (ربيع 2016).

انتهت الدراسة التقويمية لتجربة الخصخصة في الأردن إلى توصيات لصانع السياسة الاقتصادية أبرزها أن إجراءات الخصخصة ليست غاية في ذاتها، بل وسيلة لتحقيق غاية أو غايات تنشدها السياسة الاقتصادية. ولم تتطرق اللجنة إلى توضيح طبيعة الغايات التي تصلح الخصخصة وسيلة لبلوغها. لذلك، من المفيد استعادة ما أفادت به تجارب الخصخصة التي سبق عرضها في الفصول السابقة.

أولًا: صعود دور الدولة

سبقت الإشارة في الفصل الثالث من هذا الكتاب إلى أن العقود الأولى من القرن العشرين شهدت صعودًا كبيرًا لدور الدولة في إدارة الاقتصاد، بما في ذلك السيطرة الواسعة على المنشآت الإنتاجية من خلال مبادرة الدولة إلى الاستثمار في تأسيس هذه المنشآت أو تأميم ما كان القطاع الخاص قد بادر إلى الاستثمار فيه. تعاقبت عبر العقود المتوسطة من القرن العشرين ثلاث موجات من انحياز السياسة الاقتصادية إلى أولوية دور الدولة في النشاط الاقتصادي: تمثل أول هذه الموجات في ردات الفعل على سقوط الاقتصاد العالمي في هوة «الكساد العظيم» في عام 1929. حينها، شهد الكثير من البلدان الأوروبية عمليات تأميم واسعة، طاولت المنشآت الإنتاجية، خصوصًا في القطاع الصناعي. أما الموجة الثانية فانطلقت بعد الحرب العالمية الثانية، حين شهدت أوروبا من جديد حركة تأميم واسعة في إطار إعمار ما خربته الحرب. وحدثت الموجة الثالثة من توسّع الدور الاقتصادي للدولة في أوروبا في أعقاب الصدمة النفطية بين منتصف سبعينيات القرن الماضي ومنتصف ثمانينياته، حين عمدت الحكومات الأوروبية إلى سياسة التأميم وسيلة للاستقرار الاقتصادي ورفع معدلات العمالة وإنقاذ المنشآت المهددة بالانهيار.

استمرت السياسة الاقتصادية في الدول المتقدمة تعطي دورًا واسعًا للقطاع

العام في إدارة الاقتصاد حتى بداية ثمانينيات القرن الماضي حين اصطدمت بمتطلبات «العولمة» وقوامها التنافس في الأسواق الدولية، وما يقتضيه هذا التنافس من إتاحة حرية الحركة للقطاع الخاص.

على الرغم من أن النشاط الإنتاجي الواسع للقطاع العام ساهم بفاعلية في الاستقرار الاقتصادي وفي التخفيف من المضاعفات الاجتماعية السلبية التي خلفتها الحرب العالمية الثانية، وفي إنجاز التكيّف مع عملية إعادة الإعمار بسهولة ويسر، فإن عبء المعونات الاجتماعية التي أدمجت في أسعار منتوجات المنشآت العامة انعكس سلبًا على إنتاجية تلك المنشآت وكفاءتها وقدرتها على المنافسة. وأصبحت معالجة مشكلة الدعم الحكومي المتصاعد، وما تمخض عنه من مظاهر نقص الكفاءة في المنشآت العامة، على رأس أولويات السياسة الاقتصادية لمعظم البلدان الأوروبية. وشكل هذا الدافع الأكبر لانبثاق سياسات الخصخصة، واشتداد زخمها في بداية تسعينيات القرن الماضي، وبالذات بعد معاهدة ماستريخت في الاتحاد الأوروبي في عام 1991. حينئذ، ارتؤي أن إعادة الهيكلة المنشآت الإنتاجية الحكومية وخصخصتها إحدى ضرورات التحديث الاقتصادي، فضلًا عن فائدتها في تحقيق عوائد للخزينة العامة تُغنيها عن زيادة العبء الضريبي وتحمل التكاليف السياسية لهذا الإجراء.

أما في البلدان خارج أوروبا الغربية وأميركا الشمالية، فشهدت العقود منذ الحرب العالمية الأولى الثورات الاشتراكية وتبني مناهج التخطيط الاقتصادي المركزي في دول أوروبا الشرقية وفي الصين. كما شهدت الحقبة منذ الحرب العالمية الثانية نشأة المجموعة الكبيرة من الدول الأقل نموًا في آسيا وأفريقيا وأميركا اللاتينية التي عرفت بدول العالم الثالث، ومعظمها من الدول التي استقلت على التوالي بعد انهيار الإمبراطوريتين البريطانية والفرنسية وتفكك النظام الكولونيالي في العالم.

وقعت السياسة الاقتصادية في دول العالم الثالث حديثة الاستقلال خلال العقود المتوسطة من القرن الماضي تحت سطوة أفكار ضعيفة الثقة باقتصاد السوق، منها ما أتى متأثرًا بالأفكار الاشتراكية والنجاح الابتدائي الظاهر

لاقتصادات التخطيط المركزي، ومنها ما أتى مع الفكر الاقتصادي الذي بات يعرف بـ «اقتصادات التنمية»، والذي استهدف تحقيق معدلات متفوقة من النمو الاقتصادي تضمن اللحاق بمستويات المعيشة السائدة في الدول الصناعية المتقدمة. وبادر عدد من روّاد اقتصادات التنمية إلى دعوة البلدان الأقل نموًا إلى سياسات اقتصادية تقوم على محاكاة الثورات الصناعية التي ارتكز عليها تقدم البلدان الصناعية، وإلى تبني سياسات تتضمن دعم الصناعات الوطنية الناشئة بالحماية الجمركية لتمكينها من استبدال المستوردات، كما تتضمن مبادرة الدولة إلى تأسيس صناعات قائدة وحافزة لمضاعفة النشاط الإنتاجي.

ما حدث هو أن عددًا محدودًا من البلدان الأقل نموًا نجح في الوصول إلى عتبة «الإقلاع» نحو المسار الصاعد للتنمية المستدامة، وبالذات الدول الشرق - آسيوية التي عرفت بـ «الاقتصادات ذات الأداء العالي» (High Performing Economies (HPEs))، في حين بقي عدد من بلدان العالم الثالث في آسيا وأفريقيا وأميركا اللاتينية في أسر الحلقة الجهنمية للتخلف، بل وجنح عدد منهم إلى التورط في سياسات مالية غير منضبطة، قائمة على محاولة التعايش مع مستويات من الإنفاق الحكومي تزيد كثيرًا على الإيرادات العامة، وإلى تغطية العجز الناشئ في المالية العامة بالاستدانة، ولا سيما من أسواق المال الخارجية.

مع استفحال مشكلة المديونية في البلدان المتورطة، تكرر لجوء هذه البلدان إلى المؤسسات المالية الدولية في واشنطن (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) لطلب المساعدة. وسرعان ما تبلورت لدى هاتين المؤسستين الدوليتين سياسة معيارية لمعالجة مشكلة العجز المالي والمديونية في أي دولة تطلب المساعدة، وتضامنت وزارة الخزانة الأميركية مع هذه السياسة التي اصطلح على تسميتها «توافق واشنطن». وكان أول من صاغ هذا المصطلح الباحث الاقتصادي جون وليامسون في عام 1989 في ورقة بحثية بعنوان «ماذا تعني واشنطن بالإصلاح الاقتصادي؟»، ضمنها عشر أدوات لإصلاح السياسة الاقتصادية في بلدان العالم الثالث التي تعثر فيها النموّ الاقتصادي وغرقت في

المديونية، ولا سيما بلدان أميركا اللاتينية[2]. وكانت «الخصخصة»، بمعنى تحويل ملكية و/ أو إدارة المنشآت العامة إلى القطاع الخاص، واحدة من هذه الأدوات التي ركزت على الترويج لها مؤسسات واشنطن المذكورة، على الرغم من أن وليامسون نفسه حذر من إساءة استخدام سياسة الخصخصة، ومن انزلاقها إلى «عملية شديدة الفساد تنتهي بتحويل أصول الثروة العامة إلى نخبة من الخواص أصحاب الامتيازات، في مقابل جزء بسيط من القيمة الحقيقية لهذه الأصول»، مشيرًا إلى ضرورة الحرص على أن تنشط المنشآت المخصخصة في أسواق تنافسية أو أن تخضع إلى أنظمة من الرقابة الدقيقة[3].

بحسب وليامسون، كان «توافق واشنطن» ردة فعل على الدور القيادي الذي أعطي للدولة في الحقبة السابقة، فأناط بها المبادرة بعملية التصنيع واستبدال المستوردات. ففي هذا الشأن صرّح «توافق واشنطن» أن هذه الحقبة انتهت، واستبدلت بثلاث أفكار رئيسة: اقتصاد السوق، الانفتاح على العالم، الانضباط في سياسة الاقتصاد الكلي (الماكرو)[4].

(2) الأدوات العشر للإصلاح: (1) الانضباط في المالية العامة لمعالجة العجز المالي المتفاقم الذي يدخل البلد المأزوم في مشكلات تضخم الأسعار واختلال ميزان المدفوعات الخارجية وتعميق الفقر لدى الطبقات الفقيرة؛ (2) إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام بالتركيز على أبواب الإنفاق الحافزة على النمو الاقتصادي ومعالجة مشكلات الفقراء وخفض المعونات غير المبررة وتوجيه أموالها إلى الخدمات الأساس من العناية الطبية والتعليم والبنيات التحتية، مع مراعاة ألا يقع عبء الانضباط المالي على خفض الإنفاق بل على التوازن بين زيادة الإيرادات وخفض النفقات؛ (3) الإصلاح الضريبي، بتوسيع قاعدة الضريبة مع زيادات معتدلة في معدلات الضرائب؛ (4) تحرير معدلات الفوائد على الإقراض، وهنا يُبدي وليامسون ندمه من عدم توضيحه ضرورة عدم الاستعجال في وتيرة هذا التحرير لنسق التمويل وضرورة إخضاع العملية للرقابة الحصيفة؛ (5) إقرار معدل الصرف للعملة الوطنية عند المستوى الذي يضمن القدرة التنافسية؛ (6) تحرير التجارة الخارجية؛ (7) تحرير دخول الاستثمار الأجنبي المباشر. وهنا يصرّ وليامسون أن التحرير الكامل لحركة رؤوس الأموال (حساب رأس المال) لم يكن ضمن التوافق؛ (8) الخصخصة؛ (9) التخلص من الأنظمة المقيدة لحرية النشاط الاقتصادي (Deregulation)؛ (10) ضمان حقوق الملكية.

(3) John Williamson, «A Short History of the Washington Consensus,» in: Narcís Serra and Joseph E. Stiglitz, eds., *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance,* Initiative for Policy Dialogue Series (Oxford; New York: Oxford University Press, 2008), chap. 4.

(4) John Williamson, «Did the Washington Consensus Fail?,» (Outline of Speech at the Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 6 November 2002).

في السنوات اللاحقة منذ عام 1990، جنحت توجهات مؤسسات «توافق واشنطن» إلى التطرف نحو «أصولية اقتصاد السوق» التي ترى أن قوى السوق كفيلة بحلّ معظم المشكلات الاقتصادية التي تعانيها البلدان المأزومة، إن لم تكن كلها، وهي توجهات حرص الاقتصادي جون وليامسون على النأي بنفسه عنها. وما حدث هو أن البلدان التي اتّبعت سياسات «توافق واشنطن» لم تحقق إلا نتائج متواضعة على صعيد النمو الاقتصادي. ففي بلدان أميركا اللاتينية، على سبيل المثال، كان المتوسط العام لمعدلات النمو الاقتصادي في تسعينيات القرن الماضي نصف متوسط معدلات النمو الاقتصادي في هذه البلدان خلال عقود خمسينيات القرن الماضي وستينياته وسبعينياته التي طُبقت فيها سياسات التصنيع بالإحلال محل المستوردات. وحتى في البلدان القليلة التي بدا أن سياسات «توافق واشنطن» ساهمت في دفع نموها الاقتصادي، نجد هذا النمو مصحوبًا بفشل غير قليل في معالجة مشكلات الفقر فيها معالجة ناجعة[5].

مقارنة مع الأداء التنموي المحدود لبلدان أميركا اللاتينية، حققت بلدان شرق آسيا نجاحات مذهلة باتباعها سياسات مختلفة تمامًا عن سياسات «توافق واشنطن»، من حيث أداء الحكومات أدوارًا ناشطة للنهوض بصناعات معينة ذات آثار تحفيزية على النشاط الاقتصادي. ففي كوريا الجنوبية مثلًا، كانت الشركات الحكومية، مثل شركة الحديد والصلب الوطنية، منشآت رائدة لمعايير الكفاءة. وفي حين حرصت حكومات بلدان شرق آسيا على سياسة المحافظة على استقرار الاقتصاد الكلي، وهو ما يتسق مع وصايا «توافق واشنطن»، فإنها لم تستدرج إلى تطبيق الوصايا الأخرى من قبيل التسرع في سياسات تحرير التجارة أو تحرير أسواق رأس المال.

بالتجاوب مع واقع تلك التجارب المقارنة، سجّل الفكر الاقتصادي منذ أواخر التسعينيات ارتدادًا متزايدًا عن السياسة الاقتصادية التي روّج لها «توافق واشنطن»، والتي تتلخّص في الإيمان بقوّة حرّية السوق والقطاع الخاص في تحريك الاقتصاد وتنميته وإلزام الدولة أو القطاع العام بالتراجع إلى الحدّ الأدنى

---

(5) Serra and Stiglitz, eds., chap. 4, p. 4.

من التدخّل في النشاط الاقتصادي، والنأي بهذا القطاع عن شبهة اللّجوء إلى منهج «التخطيط» للتنمية، إذ من شأن شبهة كهذه أن تودي بالاقتصاد إلى مصير تعس كالذي حاق بدول الاتحاد السوفياتي السابق وغيرها من دول التخطيط المركزي.

كان أحد روافد ذلك الارتداد النظرة الفاحصة التي أولاها عدد من الباحثين الاقتصاديين لما عُرف «بالأعجوبة التنموية لبلدان شرق آسيا». وتتلخّص استنتاجات هذه النظرة في ملاحظة أن نجاح بلدان شرق آسيا في النمو المتسارع للإنتاج والدخل، والانخفاض الملموس في معدلات البطالة والفقر والأميّة، صاحبا في تلك البلدان أداء الحكومة دورًا فاعلًا أكبر كثيرًا من الحدود التي كان يتعين الالتزام بها بموجب سياسات «توافق واشنطن»، إذ تجاوزت الحكومة في البلدان المذكورة هذه السياسات التي تنحصر أهدافها في تحقيق الاستقرار في الاقتصاد الكلّي ومعالجة ما يعتريه من اختلالات قصيرة الأمد من قبيل ضبط العجز في المالية العامة وضبط معدل تضخم الأسعار وخفض المديونية، إلى سياسات تهدف إلى التنمية المستدامة عن طريق التدخل الحكومي في نشاط السوق والسعي إلى التحكّم بالوسائل التي تحقق هذه التنمية، بما في ذلك إنشاء البُنى المؤسسية في الاقتصاد وتقويتها أو إعادة تنظيمها بما يؤدي إلى رفع معدّلات الادّخار وإلى تعديل نمط تخصيص الموارد للأغراض الاستثمارية المختلفة أو تحويره، بما في ذلك التدخل في نمط تخصيص الموارد حيث يعكس اهتمامًا خاصًا بالاستثمار في البُنى التحتية ورأس المال الإنساني والتقدّم التكنولوجي.

كانت الدراسة التي أطلقها البنك الدولي في عام 1993 بعنوان «الأعجوبة الشرق آسيوية» علامة الطريق الرئيسة في ذلك الارتداد. قرر البنك الدولي إجراء هذه الدراسة نتيجة إصرار اليابان على أن يُولي البنك التجربة التنموية في اليابان ودول أخرى في شرق آسيا عناية أكبر، هذه التجربة التي بدت في ملامحها تناقض مقاربة البنك الدولي للسياسات التنموية وتدحضها، ولا سيما في ثمانينيات القرن الماضي، إبان صعود الأصولية النيوليبرالية.

على سبيل المثال، كانت اليابان تعتمد إخضاع السياسة التمويلية لاستراتيجيا أوسع ضمن ما عُرف «بالسياسة الصناعية»، مستهدفة في مجال التمويل الاهتمام

بصناعات معيّنة اعتبرت صناعات رائدة للمستقبل، ودعمها بالقروض الميسّرة حتى تتغلب على العثرات التي يسببها فشل قُوى السوق في توفير الشروط والفرص الضرورية لنجاح هذه الصناعات.

ناقض هذا النمط من السياسة التمويلية بشكل صارخ عقيدة البنك الدولي المُعارضة لأي نوع من التمييز الانتقائي في شروط التمويل، بما يخالف قوى العرض والطلب في السوق. واستجاب رئيس البنك الدولي في حينه لرغبة اليابان في دراسة التجربة التنموية لدول شرق آسيا، مُطلقًا الدراسة المشار إليها بكلفة 1.2 مليون دولار. سعت هذه الدراسة إلى تحليل نقدي للعوامل التي دفعت الأداء الاقتصادي في عدد من بلدان شرق آسيا نحو تحقيق وتائر نمو عالية طوال عقود ثلاثة منذ ستينيات القرن الماضي وحتى أوائل تسعينياته، حين جرت الدراسة. بدأت ظاهرة هذا الأداء الاقتصادي المتميز في اليابان، وامتدت إلى «النمور الأربعة» (هونغ كونغ وسنغافورة وكوريا الجنوبية وتايوان) ثم عبرت إلى إندونيسيا وماليزيا وتايلاند، وأخيرًا إلى الصين التي غدت الدولة التاسعة في مجموعة البلدان التي أُطلق على اقتصاداتها مصطلح «اقتصادات الأداء العالي الآسيوية»؛ إذ نجحت هذه الاقتصادات في المحافظة على الأداء العالي في مسيرة التنمية طوال أكثر من ثلاثة عقود. ومن الصعب اعتبار هذا النجاح ظاهرة عرضية، كما أن تشابه المقاربات في السياسة التنموية في ما بينها يرجّح أن تشابهها في تحقيق مستويات عالية من الأداء ليس محض مصادفة.

خلصت الدراسة إلى أن ليس ثمة ما هو معجز حقيقة في الأداء التنموي المتميز لتلك البلدان، سوى أنها بذلت جهودًا ناجحة لتحقيق أحجام كبيرة من المقوّمات المعروفة للنموّ الاقتصادي المتمثلة في حشد المدخرات واستثمارها في تكوين رأس المال المادي (المشروعات المنتجة) ورأس المال البشري (التربية والتعليم والقدرات التقنية)، وشملت سياساتها الاقتصادية على وجه التحديد العناصر الآتية[6]:

(6) Albert Fishlow [et al.], *Miracle or Design?: Lessons from the East Asian Experience*, Policy Essay; no. 11 (Washington, DC: Overseas Development Council, 1994).

- المحافظة الدؤوبة على الاستقرار في الاقتصاد الكلّي، ولا سيما لجهة ضبط تضخم الأسعار، وتنافسية سعر الصرف للعملات الأجنبية، إذ من شأن استقرار الاقتصاد الكلّي أن يعلي ثقة المستثمرين الخواص بالنظام المصرفي ويشجعهم على استيراد التكنولوجيا المتقدمة من الخارج وتوطينها.

- الاستثمار الواسع والعميق من القطاع العام في البنية التحتية الاجتماعية، ولا سيما في التربية والتعليم. في هذا المجال، زكّى البنك الدولي حزمة من السياسات تحت عنوان «النموّ التشاركي» (Shared Growth) غرضها الوصول بخدمات التربية والتعليم إلى جميع المواطنين من فئات المجتمع المختلفة وتجاوز حصرها بنخب قليلة من شرائح المجتمع.

- التركيز المُبكّر على الصناعة التصديرية باعتبارها القاطرة الرئيسة للنمو. اشتملت مضامين هذا التركيز على تطوير مهارات قوّة العمل والارتقاء بإنتاجيتها وتمكينها بالقدرات المعرفية وبأوثق الأساليب التقنية.

- أخيرًا، تدخل الدولة الحصيف في النشاط الاقتصادي من خلال التطوير الهادف لصناعات معينة اعتبرت واعدة بمستقبل من النمو المتميز والمجزي، ومنشئة حجمًا كبيرًا من فرص العمل. وعرف هذا التدخل باسم «السياسة الصناعية».

أما أدوات التدخّل الحكومي فشملت إجراءات تتعلق بالتجارة والتبادل الخارجي، منها تقييد المستوردات وضبط الاستثمار الأجنبي المباشر، والتخصيص التفضيلي العملات الأجنبية والحوافز الضريبية والقروض الميسّرة، والاستثناءات من قوانين مكافحة الاحتكار.

اعتبرت الدراسة أن سياسات التدخّل الحكومي تلك كانت ناجحة في تحقيق معدلات عالية من النمو، خلافًا لما كان مُتوقعًا في ظل تلك السياسات. كما أبدت قبولًا محدودًا بوجاهة منطق المنادين بأهمية «السياسة الصناعية» الهادفة إلى تحقيق معدلات عالية من النمو، خلافًا للسياسات التقليدية التي اعتاد البنك الدولي التوصية بها، والتي تعارض اللجوء إلى سياسات التدخل الهادف بدعوى

أنها تشوّه وتعرقل فاعلية قوى السوق الضرورية للارتقاء بالنمو الاقتصادي. لكن الدراسة أسهبت في الوقت ذاته في تأكيد صعوبة المحافظة على تدخل الدولة المتضمن في «السياسة الصناعية» ضمن حدود ما هو سليم وصائب.

بينت الدراسة بشكل لافت دور القيادة التكنوقراطية الكفوءة التي قادت الأداء الاقتصادي الرفيع في بلدان شمال شرق آسيا موضع الدراسة، وساهمت في إضفاء الشرعية على الأنظمة السياسية في هذه البلدان؛ وبينت أيضًا الأوضاع الخاصة التاريخية والسياسية والثقافية التي أتاحت نشوء مثل تلك القيادة.

لكن الدراسة استدركت بالقول إن الأثر التنموي في التنمية الصناعية تحديدًا كان محدودًا، كما تميزت تلك السياسات بالتلاؤم بدقة مع أوضاع البلدان الثمانية التي نجحت فيها. ومع صعوبة تكرار تلك الأوضاع في بلدان أخرى، يصعب افتراض أن يؤدي اعتماد سياسات مماثلة في البلدان التي تفتقد مثل تلك الأوضاع إلى نجاح مماثل لما تحقق في البلدان الثمانية. وهذا ما يفسر فشل تلك السياسات عند التطبيق في بلدان أخرى تسود فيها أوضاع مختلفة.

اهتم عالم الاقتصاد جوزف ستيغلتز بالإجابة عن التساؤل الآتي: هل كان باستطاعة البلدان النامية الأخرى إعادة إنتاج تجربة البلدان الثمانية في تطبيق مثل تلك السياسات والحصول على نتائج مماثلة في إنجاز النمّو الاقتصادي السريع؟[7]. وفي تحريه السياسات والعوامل المشار إليها، توصّل ستيغلتز إلى قائمة من العناصر المكوّنة لذلك الإنجاز، بما فيها المداخلات الحكومية التي ساهمت في ذلك. لكن التأكد من فاعلية جانب أو آخر من المداخلات الحكومية مسألة صعبة. فحقيقة أن قطاعًا ما حظي بالدعم الحكومي فحقق نموًا سريعًا هي حقيقة غير كافية لإثبات أن هذا النمو ما كان ليتحقق لولا ذلك الدعم، إذ من المحتمل أن هذا النمو السريع يعود إلى أسباب أخرى لا علاقة لها بالدعم الحكومي المذكور. ومن المرجح ألا تكون العناصر المكوّنة للإنجاز التنموي مؤثرة كلًا على حدة، بل تصبح مؤثرة حين تجتمع في حزم من السياسات يعزز بعضُها بعضَه الآخر،

(7) Joseph E. Stiglitz, «Some Lessons from the East Asian Miracle,» *World Bank Research Observer*, vol. 11, no. 2 (August 1996).

ومنها خصوصًا حزمة السياسات التي تجمع بين تحقيق معدلات ادخار عالية، والوصول إلى مستويات رفيعة من تكوين رأس المال الإنساني، مع الحفاظ على بيئة مستقرة وصديقة لعوامل السوق، جنبًا إلى جنب مع تدخل حكومي لدعم نقل التقنية المتقدمة وتوطينها.

لكل دولة من دول «الأعجوبة الأسيوية» خصائصها الفريدة تاريخيًا وثقافيًا. فبعضها يغلب فيه التجانس العرقي والثقافي بين السكان، وبعضها الآخر، مثل ماليزيا، تتنوع فيه الثقافات. لذلك، الأرجح ألا يعود نجاحها التنموي إلى خصائص فردية في كل منها، بل إلى عوامل مشتركة بينها. وشاع في وقت من الأوقات أن نجاح التنمية أو إحباطها في هذا البلد أو ذاك يعود إلى خصائص فريدة تميز هذا البلد أو ذاك! فعلى سبيل المثال، كان هناك انطباع أن البلدان التي ساد فيها تراث كونفوشيوس من قيم تقليدية حملت آثارًا سلبية لهذا التراث فعرقلت نجاح التنمية فيها. لكن دراسة الحالات المختلفة بعمق أكدت أن هناك عاملًا ثقافيًا واحدًا مشتركًا مؤثرًا في فرص التنمية في تلك البلدان، هو درجة تقدم التربية والتعليم فيها.

إضافة إلى التحفظات المتعلقة بالتفسيرات «الثقافية» للأعجوبة الآسيوية، ثمة تحفظات أيضًا في ما يخص التفسيرات التي تعزو الظاهرة إلى حجم المدخلات الضرورية للنمو الاقتصادي، وعلى رأسها مراكمة رأس المال المادي والبشري، والإنفاق على توطين التكنولوجيا (وتظهر الأعجوبة حين يتجاوز معدل النمو المعدل الذي يمكن تفسيره بحجم هذه المدخلات). فعلى سبيل المثال، يحاجج كروغمان[8] ويونغ[9] أنه يمكن ردّ النمو الذي حققته سنغافورة إلى مستويات عالية من الإنفاق الاستثماري، ولا سيما في التربية والتعليم. وفي حين تؤكد مثل هذه الدراسات أهمية تزايد مراكمة رأس المال المادي والبشري في تفسير ظاهرة النمو الاقتصادي

(8) Paul Krugman, «The Myth of Asia's Miracle,» *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 6 (November-December 1994), pp. 62-78.

(9) Alwyn Young, «Lessons from the East Asian NICs: A Contrarian View,» (NBER Working Paper; no. 4482, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, October 1993).

السريع، لكنها تعتبر أن هذا غير كافٍ لتفسير التحولات التنموية الكبيرة التي تتجاوز في مداها المدى الذي يتلاءم مع حجم تلك المدخلات من رأس المال المادي والبشري.

من الأسئلة التي تبقى في حاجة إلى جواب: كيف أمكن لمعدلات الادخار أن ترتفع إلى هذه المستويات؟ المفهوم من التجارب التاريخية أن مستويات عالية من الادخار تحققت في الدول الشيوعية من طريق فرضها بقوة الإملاء الحكومي، لكن كيف نفسر تحققها في بلدان لا تتيح أنظمتها مثل هذا الإملاء القسري؟ هنا يمكن التعميم أن تحقق تلك النسب العالية من الادخار والاستثمار غير ممكن إلا بوجود حكومة قوية تفرض ذلك فرضًا بالعمل على جعل معدلات نموّ الاستهلاك أقلّ من معدلات نموّ الدخل. بعبارة أخرى، إن رفع معدلات الادخار ما كان ممكنًا، ولن يكون، من دون تدخل الحكومة وسياساتها المؤدية إلى حشد المدخرات.

من الأسئلة الواردة أيضًا وبقوة: **أولًا**، كيف أمكن للمدخرات المتزايدة أن تجد طريقها إلى استثمارات كفؤة وناجحة في تكوين رأس المال المنتج؟ وهل مراكمة رأس المال بإضافة كمّ جديد من رأس المال إلى مثيله القديم تكفي في حد ذاتها لتفسير النمو الاستثنائي؟ **ثانيًا**، كيف أمكن للبلدان الثمانية أن تجتاز فجوة تخلفها التقاني بتلك السرعة؟ فمن المعروف أن التقدم التقاني لا يتحقق بمجرد الانفاق على استيراد التقانة، بل لا بد من أن يتلازم ذلك مع استثمار مباشر في تكوين رأس المال البشري بالتربية والتعليم، حيث تخرج إلى النشاط الاقتصادي أعداد كبيرة من المهندسين الناجحين المؤهلين لفهم التقانة المتقدمة واستيعابها وتكييفها للحاجات الوطنية.

من اللافت بصورة خاصة في التجربة الشرق آسيوية أنها تُبطل الوهم الشائع أن النموّ السريع المصاحب لتكوين رأس المال بالزخم المشار إليه لا بد من أن يؤدي إلى تفاوت كبير في مشاركة المواطنين في عوائد التنمية، ما يزيد حدة اللامساواة في الدخل والثروة في المجتمع. على النقيض من ذلك، ثمة أدلة قوية على نجاح السياسات التي اتبعتها الحكومات في البلدان الثمانية في تفادي تعمق

اللامساواة في الدخل والثروة، بل ربما تجاوز نجاحها في ذلك إلى جعل المساواة عاملًا إضافيًا في تحقيق معدلات النمو الاقتصادي العالية.

أخيرًا، من الجدير الإشارة إلى دور الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الأداء التنموي المتميز لبلدان شرق آسيا، إذ أحسنت هذه البلدان صنعًا بإتاحة المجال لاستقبال الاستثمارات الاجنبية المباشرة، وبالحرص على توفير البيئة المحفزة على ذلك، مع التأكيد على أن تتضمن تلك الاستثمارات نقلًا ملموسًا للتقانة المتقدمة.

ثانيًا: حرية السوق وضرورة التحكم بها

قبل ظهور المعجزة الآسيوية، يمكن القول إن تيارين فكريين متعارضين سادا الفكر الاقتصادي الخاص بالسياسات التنموية: يرى التيار الفكري الأول أن قوى السوق الحرة تؤدي إلى الإنتاج الاقتصادي الكفؤ، كما لو كانت السوق يدًا خفية تسيّر هذه الكفاءة. وبموجب هذا النمط النظري (باراديغم) لا يترتب عن السياسة الحكومية إلا إزالة العوائق من أمام قوى السوق حتى تنشط بحرية تجعل منظومة الأسعار ملتزمة الأسعار الصائبة التي تعكس حقيقة العرض والطلب، وتقود إلى تخصيص الموارد الاقتصادية على الوجه الأمثل.

أما التيار الفكري الثاني فيمثل فكرًا بديلًا ناتجًا من فشل السياسات المنبثقة عن الثقة المفرطة بقوى السوق في تحقيق النموّ الاقتصادي، على الرغم من التزامها منظومة الأسعار الصحيحة. انبثق عن واقع هذا الفشل وعن فقدان تلك الثقة التفكير بأن لا غنى عن التخطيط الحكومي لتخصيص الموارد الاقتصادية بصورة هادفة إلى التأثير في وتيرة النموّ الاقتصادي. وسادت صيغة متطرفة من هذا التفكير الاتحاد السوفياتي والبلدان التي دارت في فلكه، تمثلت في اعتماد «التخطيط المركزي» للنشاط الاقتصادي. لكن هذه الصيغة انتهت إلى الفشل الذريع لأنها حاولت المستحيل، وهو استبدال قرارات الحكومة المركزية في تخصيص الموارد بقوى السوق ومنظومة الأسعار المنبثقة عنها.

تعزو التجارب العملية للبلدان الناجحة اقتصاديًا هذا النجاح في المقام الأول

إلى ابتعاد هذه البلدان عن المواقف العقائدية التي يقود إليها التطرف، إلى جانب أي من التيارين الفكريين المذكورين، واعتمادها سياسات تعكس مزيجًا منهما يترك للدولة دورًا مهمًا في توجيه الاقتصاد، ما يستدعي السؤال عن ماهية هذا الدور على وجه التحديد، وكيف يجري تطبيقه للحصول على أفضل النتائج.

دحضت وقائع التجربة العملية المواقف العقائدية التي يقود إليها التطرف، إلى جانب التيارين الفكريين سالفي الذكر، كما دُحضت كذلك على مستوى النظرية الاقتصادية حيث برهن عالما الاقتصاد أرو وديبريو[10] في عام 1954 أن قوى السوق لا تقود النشاط الاقتصادي إلى نتائج كفوءة إلا بتحقق عدد من الشروط الضرورية، منها أن التوصل إلى نتائج كفوءة يستدعي أن يكون النشاط الاقتصادي المعتمد على قوى السوق خاليًا من آثار اقتصادية إيجابية أو سلبية خارجة عن غاية النشاط الأساس. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تشير قوى السوق، المتمثلة في أسعار تكلفة الاستثمار والإنتاج في مقابل أسعار بيع المنتوجات، إلى جدوى كبيرة وأرباح مؤكدة لإقامة مصنع ما في منطقة ما. لكن ثمة آثار اقتصادية سلبية وأخرى إيجابية مترتبة عن إقامة هذا المصنع. من الآثار السلبية مثلًا تأثير المصنع في البيئة، بما قد يحدثه من تلوث للهواء ولمصادر المياه ...إلخ. ومن الآثار الإيجابية تعزيز النشاط الاقتصادي في الموقع الذي يُشاد فيه المصنع، مثل تشجيعه على إقامة مشروعات أخرى تزوده بالمدخلات أو تستوعب مخرجاته الإنتاجية. بناء على ذلك، ربما تتسبب الاقتصادات السلبية في القضاء على جدوى إقامة المشروع، أو ربما ترجح اقتصاداته الإيجابية وتضيف قيمة غير مباشرة إلى جدواه المباشرة. من النشاطات التي من غير المتصور أن يعوّل على قوى السوق في قيامها تلك التي تُعرف بالسلع العامة، من بنى تحتية ومرافق عامة، من قبيل ما تنشئه الدولة تلبية لحاجات المجتمع لعلمها عدم استعداد المواطنين للإنفاق المباشر للحصول على خدماتها.

من أهم شروط نجاح قوى السوق ومنظومة الأسعار في التخصيص الكفؤ

---

(10) Kenneth J. Arrow and Gerard Debreu, «Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy,» *Econometrica*, vol. 22, no. 3 (July 1954).

للموارد هي حرية التنافس وغياب الاحتكارات، كي تكون الأسعار عاكسًا أمينًا لواقع العرض والطلب من دون تشويه. وفي غياب أي من الشروط المذكورة، تصبح السوق سوقًا فاشلة، الأمر الذي يستدعي تدخل الدولة لمعالجة المضاعفات السلبية الناشئة عن غياب التنافس والتحكم الاحتكاري وغير ذلك من أسباب فشل السوق.

أصبح من المقبول بصفة عامة أن البلدان النامية التي نجحت في اللحاق بالبلدان الصناعية المتقدمة هي التي عمدت حكوماتها إلى توجيه عملية التغيير الهيكلي فيها بصورة هادفة إلى البحث عن أسواق جديدة وتوجيه الموارد الاقتصادية إلى النشاطات المرغوبة اجتماعيًا والواعدة تنمويًا. وتبين وقائع التاريخ الاقتصادية أن نجاح البلدان الصناعية المتقدمة ذاتها ترافق مع ممارسات تدخلية قامت بها حكوماتها، كما تدل عليه تجارب ألمانيا والولايات المتحدة واليابان، حيث تُماثل هذه التجارب الخبرة الحديثة لبلدان مثل كوريا الجنوبية وتايوان والصين. في المقارنة، لا تدل الوقائع التاريخية على أن البلدان التي التزمت سياسات «توافق واشنطن» حققت مثل تلك الإنجازات، ولا سيما في مجالات التقدم التقاني والنمو الاقتصادي وتقليل الفقر.

ثالثًا: السياسة الصناعية

كان من نتائج الأزمة الاقتصادية العالمية التي وقعت في عامي 2008-2009 أنها استدعت إعادة التفكير في عدد من المسلّمات التي كوّنت «الحكمة التقليدية» في علم الاقتصاد في الحقبة السابقة. من هذه المسلّمات ما يتصل بـ «السياسة الصناعية»، وهو مصطلح أطلق على جملة السياسات الحكومية التي تستهدف التأثير في اقتصاد ما بقصد تنميته تنمية ناجحة، وهذا ما كان ليتحقق لو ترك الأمر لقوى السوق من دون تدخل الحكومة بتلك السياسات، ولا سيما منها المتعلقة بتخصيص الموارد لقطاعات بعينها أو تشجيع تطبيقات تقنية بعينها. كان من نتائج الأزمة العالمية المذكورة أيضًا نشوء توافق واسع بين الاقتصاديين على أن قوى السوق ليست دائمًا بالكفاءة المرجوة، ولا يعوّل عليها بدرجة تغني عن

التدخل الحكومي لإنقاذ صناعات أو منشآت إنتاجية حيوية من الانهيار الذي لو حدث لاستتبع انهيارات أوسع من تلك التي شهدتها الأزمة الاقتصادية العالمية سالفة الذكر. لذلك، تتوافق جمهرة الاقتصاديين في الوقت الحاضر على أهمية الدور الذي تؤديه السياسة الصناعية في درء المخاطر وجلب المنافع.

بات التوافق الجديد المشار إليه مؤثرًا بشكل لافت في صانعي السياسة في الدول الكبرى. ففي الولايات المتحدة، صرح الرئيس باراك أوباما في خطاب الاتحاد لعام 2013 أن الأولوية في سياسته هي «جعل أميركا قطبًا مغناطيسيًا جاذبًا للصناعة التحويلية وفرص العمل الجديدة»، وبموجب هذه الأولوية أُسس معهد الابتكار في الصناعة التحويلية في مدينة يونغستاون في ولاية أوهايو. وأعلن أوباما أيضًا عن إشهار منصات للمبادرات الصناعية (Manufacturing Hubs)، تجري فيها نشاطات تشاركية بين رجال الأعمال من جهة وإدارتي «الدفاع» و«الطاقة» الحكوميتين من جهة ثانية، من أجل تطوير أقاليم الولايات المتحدة التي أصابها التخلف بتأثير سلبيات العولمة، وتحويلها إلى مراكز للتقانة المتقدمة المولدة لفرص العمل. كما حثّ أوباما الكونغرس على دعم إنشاء شبكة تضم 15 مركزًا من هذا النوع، بهدف التأكد من أن ثورة صناعية جديدة مقبلة ستعيد الاعتبار إلى شعار «صُنع في أميركا»!

في المملكة المتحدة، وعد رئيس الوزراء ديفيد كاميرون بتبني حكومته «استراتيجيا صناعية داعمة لمحركات النمو في المستقبل، لأن قوى السوق غير كافية لإيجاد القدرات الصناعية التي نحتاج إليها في الأمد البعيد». وتعهد كاميرون أيضًا بأن تتحرى حكومته قصص النجاح (للصناعات) البريطانية في الأسواق التجارية وأن تقف خلفها بالدعم الصريح على أعلى المستويات، «في المجالات التي نحتاج فيها إلى مقاربات استراتيجية فاعلة، مستخدمين روافع السياسة الحكومية كلها، بدلًا من الاكتفاء بردات الفعل على الأزمات بعد وقوعها، أو انتظار ما سوف تمليه الأسواق».

في اليابان، عمد رئيس الوزراء شينزو آبي إلى إنشاء مؤسسة حكومية للسياسات الاقتصادية الجزئية (المايكرو) سماها «الإدارة المركزية لاستعادة

الحيوية الاقتصادية»، وتضم مجلسًا لصوغ الاستراتيجيات التنموية التي تستهدف الارتقاء بالتنافسية الصناعية.

في الاتحاد الأوروبي، حيث يمكن أن تكون الأزمة الاقتصادية العالمية قد أحدثت أعمق الأضرار الاقتصادية والاجتماعية في الأمد البعيد، تقوم معظم الحكومات بإعادة تقويم سياساتها الصناعية، ساعية إلى التعلّم من الخبرات الناجحة التي اكتسبت من خلال تجربتي ألمانيا وفنلندا، ومتبنية مقاربات جديدة في السياسة الصناعية تشمل إجراءات مثل تكثيف الإعلام للمستهلكين والتركيز على وسائل الارتقاء بالكفاءة والتميّز الصناعي في قطاعات معينة، وتحديد القطاعات الجديرة بالدعم مثل صناعات السيارات ووسائط النقل وإمداد الطاقة والكيماويات والغذاء ...إلخ. وهناك حاليًا دائرة مختصة في المفوضية الأوروبية مهمتها تقديم العون البشري والمالي لتصميم السياسات الصناعية والمساعدة في تنفيذها في دول المجموعة الأوروبية.

في الاقتصادات الناشئة في الصين وروسيا والبرازيل والهند وإندونيسيا ونيجيريا، ينكب صانعو السياسات على تشجيع الأفكار الجديدة لشحذ فاعلية السياسة الصناعية وتعظيم أثرها في استدامة النمو وتوفير فرص العمل.

إن التعجيل بإنجاز تغييرات اقتصادية هيكلية لإحداث نشاطات تنافسية محققة لمستويات عالية من الإنتاجية وحفزها يتطلب تدخل الحكومة في توجيه الاقتصاد، وفق خطة مدروسة لتحقيق هذا الهدف. واصطلح على تسمية حزمة السياسات التي يتضمنها هذا التدخل «السياسة الصناعية»[11]. ولا توجب هذه التسمية بالضرورة أن تجري التغييرات الاقتصادية الهيكلية المشار إليها على القطاع الصناعي أو على نشاط الصناعة التحويلية، فكثيرًا ما يكون هدف السياسة الصناعية حفز قطاعات أو نشاطات أخرى غير صناعية، تكمن فيها إمكانات تنموية غير مستغلة. من الأمثلة على ذلك نشاط الصادرات الزراعية غير التقليدية،

(11) Victoria Curzon Price, *Industrial Policies in the European Community* (New York: St. Martin's Press, 1981), Cited in: Tilman Altenburg, *Industrial Policy in Developing Countries: Overview and Lessons from Seven Country Cases*, Discussion Paper; 4/2011 (Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2011).

أو الخدمات السياحية الراقية، أو الخدمات التقنية ذات القيمة المضافة العالية من قبيل تطوير البرمجيات الرفيعة. ووفق هذا التعريف الواسع، تشمل «السياسة الصناعية» العمل على الارتقاء بتنافسية النشاطات الإنتاجية القائمة، إذ كثيرًا ما تعجز هذه النشاطات (الصناعات) عن الوصول إلى مستويات عالية في القدرة على المنافسة من دون بيئة حاضنة من الصناعات المكملة والداعمة والخدمات المساندة للإنتاجية، وفي غياب منشآت منافسة قوية. وكما بيّن عالما الاقتصاد بورتر وفريمان، يتطلب الارتقاء بالتنافسية تضافر الجهود وتطوير النشاط بصورة متزامنة في مؤسسات ومنشآت عدة. ويتطلب ذلك بدوره طيفًا من التداخلات الحكومية في اتجاهات عدة على مستوى الاقتصاد الكلي، كما على المستويات الاقتصادية الفرعية، متضمنة إجراءات تنظيمية و/ أو إجراءات دعم مباشر[12].

الهدف الرئيس للسياسة الصناعية، وفق معظم تعريفات هذه السياسة، هو الارتقاء بالإنتاجية والتنافسية والنمو الاقتصادي. يعرّف عالما الاقتصاد كروغمان وأوبستفلد، على سبيل المثال، السياسة الصناعية بأنها «محاولة الحكومة تشجيع توجيه الموارد نحو قطاعات معينة تعتبرها الحكومة مهمة للنمو الاقتصادي»[13]، في حين ترفض تعريفات أخرى حصر هدف السياسة الصناعية في دفع النمو الاقتصادي، بل تراه يشمل تغييرات هيكلية في الاقتصاد هدفها جعل النشاط الاقتصادي ذا مردود اجتماعي وذا تأثير إيجابي في البيئة وفي استدامة التنمية. وتسعى حكومات أخرى من خلال السياسة الصناعية إلى تقليل التفاوت في مستويات التنمية بين الأقاليم، من خلال تشجيع خاص لمبادرات استثمارية في الأقاليم المختلفة.

لا شك في أهمية التدخل الحكومي من أجل إنجاز سياسات تنموية ناجحة، لكن يبقى مدى ذلك التدخل ومقداره موضع جدل يتركز في مسألة سلامة اتباع

---

(12) انظر: Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (New York: Free Press, 1990), and Christopher Freeman, *Systems of Innovation: Selected Essays in Evolutionary Economics* (Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2008), Cited in: Altenburg, *Industrial Policy in Developing Countries.*

(13) Paul R. Krugman and Maurice Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, 2nd ed. (New York: HarperCollins, 1991), Cited in: Altenburg, *Industrial Policy in Developing Countries.*

عمليات «انتقائية» في التدخل، تتحيز إلى قطاعات معينة دون غيرها، فيشكل هذا الانتقاء عدوانًا على دور آلية الأسعار في توجيه النشاط الاقتصادي نحو الإنجاز المتميز بالكفاءة، باعتبار أن آلية الأسعار، من خلال الإشارات التي تطلقها، بوصلة التوجيه السليم لنشاط اقتصاد السوق.

يرى ناقدو التدخل الحكومي أن الحكومات لا تحسن التنسيق بين النشاطات الاقتصادية، كما لا تحسن توقع المضاعفات المستقبلية لقراراتها، الأمر الذي يقود إلى تدني الكفاءة في تخصيص الموارد، كما يؤدي إلى إحداث حوافز مشوّهة عند المستثمرين في القطاع الخاص، كما عند الموظفين الحكوميين. في المقابل، هناك حاليًا إجماع عريض على أن احتمالات نجاح «السياسة الصناعية» عالية في البلدان التي تتمتع بإدارات حكومية متميزة بالكفاءة والمهنية العالية وبأنظمة سياسية تسودها الضوابط والتوازنات التي تحول دون الفساد أو السلوك الساعي إلى الكسب الريعي. من البلدان التي تتمتع بهذه المزايا البلدان الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (البلدان الصناعية الأكثر تقدمًا)، ومعها عدد من البلدان النامية عالية الدخل والأداء الاقتصادي، ومنها كوريا الجنوبية وتايوان وسنغافورة والبرازيل وتشيلي التي نجحت في اللحاق بالدول الصناعية المتقدمة باعتمادها السياسة الصناعية بنجاح.

لكن مقدارًا غير قليل من الشك يحيط باحتمالات نجاح السياسة الصناعية في البلدان منخفضة الدخل التي تفتقر إلى إدارات حكومية كفؤة، والتي تعاني تخلف أنساق الحكم والممارسات الإدارية المطبقة فيها، خصوصًا ما يتعلق بمستوى الشفافية وأنظمة المحاسبة والمساءلة. من هنا، وعلى الرغم من فشل السوق في هذه البلدان، تبقى قدرة حكوماتها على التدخل الناجح للتعويض عن هذا الفشل بما يحقق الرفاه العام ضمن دائرة الشك واللايقين[14].

الجدل في شأن ضرورة التدخل الحكومي وجدوى السياسة الصناعية جدل قديم، يعود إلى زمن سعت فيه الولايات المتحدة الأميركية من جهة وألمانيا من

---

(14) Altenburg, *Industrial Policy in Developing Countries.*

جهة أخرى إلى تحقيق تقدم اقتصادي ومنجزات صناعية تنافس منجزات بريطانيا في تلك الحقبة. حينئذٍ، نشأ الجدل مع مرافعة فردريك ليست (عالم الاقتصاد) في ألمانيا، وألكسندر هاملتون (أحد الآباء المؤسسين) في أميركا بقوة عن ضرورة وضع أنظمة الحماية الجمركية للمشروعات الفتيّة، بصورة تكفل نجاح الاستثمار فيها في طور نشأتها، وحتى تقف على أقدامها.

منذ ذلك الحين، استمر الجدل الساخن في شأن الحكمة من التدخل في نشاط السوق بهدف إعادة توجيه الموارد الاستثمارية نحو القطاعات التي ترى الحكومة أنها تكتسي أهمية خاصة لتحقيق الرفاه العام والتعجيل بالنمو الاقتصادي. في إطار هذا الجدل، جرى جمع المعلومات والشواهد التي من شأنها إلقاء الضوء على نتائج السياسة الصناعية والتوصل إلى أحكام خاصة بنجاحها أو فشلها. فمن جهة، هناك من الشواهد ما يدل على أن الحكومة أدت دورًا مهمًا في حالات عدة، وصلت فيها أقطار مهمة إلى مرحلة التصنيع الناجح، وأصبحت منذ ذلك الحين في عداد الدول المتقدمة صناعيًا. وانطبق هذا على حالات مبكرة تاريخيًا كالولايات المتحدة الأميركية وألمانيا واليابان، كما انطبق على حالات مستجدّة مثل بلدان شرق آسيا الأحدث عهدًا بالتصنيع الناجح.

من جهة أخرى، هنالك حالات أدى فيها التدخل الحكومي إلى هدر الموارد وتشويه نشاط السوق من دون نتائج مجدية. وحتى في الحالات الناجحة يبقى مقدار من الشك في ما إذا كان النجاح مرتبطًا بصورة يقينية بالتدخل الحكومي، أم هو نتاج عوامل أخرى كانت لتحدث مع هذا التدخل أو من دونه، وهي المسألة المنطقية التي تعرف بالواقعية المعاكسة (Counterfactual)، حين يتعلق الأمر بصعوبة التيقن من أن النتائج الناجحة مرتبطة سببيًا بذلك التدخل الحكومي بالذات.

من الأمثلة على الالتباس الذي ربما يقع نتيجة هذه المسألة الاستشهاد بالنجاح المدهش الذي حققه قطاع صناعة البرمجيات الحاسوبية في الهند. فهناك من يعزو هذا النجاح إلى السياسات الحكومية الهادفة إلى تقديم الدعم إلى

نشاطات منتقاة[15]، وهناك في المقابل من يحاجج بأن النجاح المذكور تحقق في الواقع من دون دعم حكومي يذكر[16]. كذلك، لا يجوز استبعاد حالات النجاح التي صاحبت سياسات ليبرالية خالية من التدخل الحكومي، مثل حالة هونغ كونغ، على الرغم من أن نجاح هونغ كونغ كان محدودًا، ولم يتصف بالدرجة العالية من التقدم التقني الذي تحقق في بلدان أخرى في شرق آسيا.

من الإنصاف القول إن جهود الحكومة في تشجيع رواد الاستثمار على البحث عن النشاطات المجدية وتحري الأسواق الواعدة هي جهود لا تخلو من عناصر التجربة والخطأ. لذلك، لا يجوز إدانة هذه الجهود في الأحوال التي تُسفر عن نتائج سلبية، كما لو كان مبدأ البحث عن الفرص مدانًا في حد ذاته. هناك أمثلة تشير إلى أن فشل عدد من المبادرات ربما يعوضه نجاح في مبادرة واحدة. وتجدر الإشارة هنا إلى ما أدت إليه البحوث الحكومية الهادفة في المجال العسكري، وفي مجال بحوث الفضاء من اختراقات تقانية أدت إلى مردودات بالغة القيمة على المستوى الاقتصادي.

رابعًا: سياسات الانتقاء والاستهداف في مقابل السياسات الوظيفية

تميز النظرية الاقتصادية في العادة بين «السياسات الوظيفية» و«سياسات الانتقاء أو الاستهداف». تهدف السياسات الوظيفية إلى تحسين البيئة والأطر التي تعمل ضمنها المنشآت والصناعات (النشاطات الإنتاجية)، والتي تبقى فيها آليات

(15) A. Singh, «The Past, Present and Future of Industrial Policy in India: Adapting to the Changing,» in: Mario Cimoli, Giovanni Dosi and Joseph E. Stiglitz, eds., *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Initiative for Policy Dialogue Series (Oxford; Toronto: Oxford University Press, 2009), pp. 277-302, Available at: <http://www.lem.sssup.it/WPLem/files/2008-15.pdf>, Cited in: Altenburg, *Industrial Policy in Developing Countries*.

(16) Howard Pack and Kamal Saggi, «The Case for Industrial Policy: A Critical Survey,» (Policy Research Working Papers; 3839, World Bank, Washington, DC, 2006), pp. 33 ff., and Suma Athreye and Mike Hobday, «Overcoming Development Adversity: How Entrepreneurs Led Software Development in India,» *International Journal of Technological Learning Innovation and Development*, vol. 3, no. 1 (January 2010), pp. 36-46, Cited in: Altenburg, *Industrial Policy in Developing Countries*.

السوق هي الحكم في نجاح تلك النشاطات أو فشلها. تشمل هذه الأطر مصادر الطاقة وخدمات الموانئ والبيئة القانونية التي تحكم علاقات الأعمال والحوافز الدافعة للبحث العلمي والتطور التقاني ...إلخ. في المقابل، تتضمن «سياسات الانتقاء أو الاستهداف» تفضيل نشاطات على نشاطات أخرى في ما يتعلق بإجراءات الحماية التجارية والمعونات والحوافز الضريبية والقروض الميسرة التي تستهدف منشآت أو قطاعات أو أقاليم بصورة إنتقائية. وفي هذا الصدد، تركز النظرية الاقتصادية النيوكلاسيكية على انتقاد السياسات الانتقائية، بحجة أن المعونة التمييزية لنشاطات اقتصادية دون غيرها تشوّه قدرة وفاعلية قوى السوق على التخصيص الكفؤ للموارد، وأن لا بديل لمناخ التنافس الحر دافعًا لتحسين الإنتاجية وتقرير مواطن المزايا المقارنة في المنشآت والأقاليم والبلدان، وأنه لا يتوقع أن يكون الموظفون الحكوميون أكثر كفاءة من قوى السوق في تحقيق النتائج الإيجابية لنشاطات الإنتاج.

في المقابل، هناك من الاقتصاديين من يحاجج أن سياسات الانتقاء والاستهداف مطلوبة عند انتشار عوامل الفشل في السوق، إذ يجعل وجود هذه العوامل من الإشارات التي تطلقها آلية الأسعار غير صالحة للتوجيه الأكفأ للموارد نحو استعمالاتها الفضلى. لهذا، يتعين على السياسة الصناعية أن تصوّب قوى السوق في الاتجاه الذي يعاكس عوامل الفشل، ويصحح الأثر السلبي لهذه العوامل على نمط تخصيص الموارد الاقتصادية. يبيّن عالم الاقتصاد داني رودريك أن المقاربة لهذا التصحيح يجب أن تأخذ في الاعتبار أن مواقع فشل السوق وأحجام عواملها ليست دائمًا مؤكدة أو واضحة المعالم بالنسبة إلى صانع السياسة الحكومية، بل يتطلب التيقن منها معلومات ليست في متناول المؤسسات الحكومية، وتدخل في كثير من الأحيان ضمن خبرة منشآت القطاع الخاص، ولا غنى للتعاون مع هذه المنشآت للحصول على هذه المعلومات أو التيقن منها، حتى يتبين صانع السياسة العقبات والعوامل التي تؤدي إلى فشل السوق موضع البحث، وتتضح بالتالي أساليب التدخل الحكومي الأكثر فاعلية في التغلب على هذا الفشل. يبين رودريك أيضًا أن لا جدوى من انشغال صانع السياسة بمعرفة «نتائج» تطبيق سياسات معينة، لأن من المستحيل معرفة «النتائج» سلفًا قبل النفاذ

الفعلي إلى هذه السياسات؛ وإنما الأجدى هو الانشغال بصوابية عملية صوغ هذه السياسات وسلامة «سيرورتها»، ولا سيما من حيث وضع أطر للتعاون الفاعل بين المعنيين بالموضوع من جهة الحكومة ومن جهة القطاع الخاص، ومن حيث استعداد كل من الطرفين للتعلّم والاستفادة من خبرة الآخر في ما يخصّ المشكلات والفرص في السوق موضع البحث والتعاون والتنسيق في ما يشبه عملية «استكشاف» مشتركة[17].

يمثل نقصان أو غياب المعلومات عن الفرص الاستثمارية وتكاليفها وعوائدها المحتملة، أي جدواها بصورة عامة، ظاهرة تعانيها المؤسسات الحكومية، كما تعانيها منشآت القطاع الخاص. لذلك، لا بد من جهد تعاوني بين الطرفين للتعويض عن مثل ذلك النقصان، لكن شرط ألا تؤثر المصالح الخاصة في القطاع الخاص في استقلالية السياسة الحكومية أو تخلّ بحصانتها ضد فساد القطاع الخاص وسعيه إلى الربح الريعي على حساب المصلحة العامة. والهدف الرئيس لذلك الجهد التعاوني هو حفز الإبداع (Innovation)، وهو المكوّن الأساس لتنمية القدرات الإنتاجية في الاقتصاد. وفي رأي رودريك، ما يحد قابلية الإبداع (الابتكار) ليس جانب العرض بل جانب الطلب، بمعنى أن تراجع المبتكرات لا يعود بالضرورة إلى نقص في العلماء أو المهندسين القادرين على الابتكار أو إلى تدني مستوى البحث والتطوير العلمي أو إلى نقص في حماية الملكية الفكرية، بل يعود إلى عدم اقتناع روّاد الاستثمار من رجال الأعمال بوجود فرص حقيقية لجني الأرباح من مبتكرات معينة، إذ تشير هذه المبتكرات في العادة إلى منتوجات جديدة غير تقليدية. لكن في أغلب الأحيان، لا يحقق الاستثمار في صناعة هذه المنتوجات ربحًا إلا إذا توافرت له بنى تحتية أساسية أو تزامنت معه استثمارات في منتوجات مكملة له ومسببة لربحيته لجهة المدخلات أو التسويق. ويكون الاستثمار في البنى التحتية أو في المنتوجات المكمّلة في الأغلب واسع المدى، يتطلب عناقيد من القرارات الاستثمارية المتكاملة والمتزامنة التي تتجاوز إمكانات روّاد الاستثمار الخواصّ، مما لا يتصوّر تحققه إلا بمداخلات حكومية مقصودة عمدًا وعن إصرار مسبق.

(17) Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth* (Princeton: Princeton University Press, 2007), chap. 4.

ويعطي رودريك مثالًا على ذلك من واقع السياسة الاقتصادية التنموية في الصين- تايوان، إذ حدث في عام 2004 أن انخفضت أسعار السكر العالمية، ما أدى إلى كساد صادرات السكر من تايوان، وتسبب بالتالي في إحباط الجدوى الاقتصادية من زراعة قصب السكر في حقول الريف التايواني. لذلك، قررت الحكومة العمل على زراعة محصول آخر مربح بدلًا من قصب السكر، ولأمر ما وجدت أن المحصول الأكثر جدوى اقتصادية هو ثمرة الأوركيديا. لكن كانت ربحية هذه الزراعة مشروطة بمجموعة من الاستثمارات المتكاملة التي تتجاوز إمكانات روّاد الاستثمار الخواصّ، لذلك بادرت الحكومة إلى القيام بالاستثمارات المطلوبة، وشملت إنشاء مختبرات لهندسة الجينات الزراعية، ومستوصفات للحجر الصحي الزراعي، ومراكز للتوضيب والتغليف والتحميل على متن السفن، وطرق زراعية جديدة، ووصلات لإمدادات الكهرباء والمياه، وغير ذلك من البنى التحتية، وهي مكرسة كلها لخدمة الزراعة المحمية في «مستنبتات خضراء» (Greenhouses) التي أصبحت ضمن المشروعات المربحة بفضل ذلك المدى من التدخل الحكومي، واعتبر الاستثمار فيها من مسؤولية القطاع الخاص. يستثمر فيها لأنها أصبحت ضمن المشروعات المربحة بفضل التدخل الحكومي.

بالتوافق مع التحليل المبين أعلاه، تعتبر سياسات الانتقاء والاستهداف ضرورية بصورة خاصة، كي يتاح المجال لإضفاء المزايا الآتية على الأنشطة المنتقاة والمستهدفة[18]:

أولًا، اقتصادات التنسيق والتكامل بين النشاطات الإنتاجية. كي يصبح مشروع إنتاجي ما مجديًا، ينبغي أن يتزامن تنفيذه مع تنفيذ مشروعات إنتاجية أخرى مكملة، ولا بدّ من درجة عالية من التنسيق بين المستثمرين وقرارات الاستثمار لتحقيق هذا التزامن والتكامل.

ثانيًا، اقتصادات الحجم الكبير وفرص اكتساب المعارف، إذ تفيد الإشارات

---

(18) انظر: Pack and Saggi, pp. 268 ff., and Ha-Joon Chang, «Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?,» Paper Presented at: Annual World Bank Conference on Development Economics, Seoul, South Korea, 22-24 June 2009, pp. 7 ff., Cited in: Altenburg, *Industrial Policy in Developing Countries.*

الصادرة عن آلية الأسعار رواد الاستثمار في معرفة فرص الربح في مزاولة نشاط إنتاجي ما ضمن معطيات التقنيات السائدة. لكن هذه الإشارات لا تفيد في استشراف الفرص التي تنشأ عن ممارسة نشاط غير مربح حاليًا، لكنه يتيح المجال في المستقبل لتكوين المهارات والمعارف الناشئة عن الممارسة الفعلية للنشاط، التي تعمل على تحويل النشاط إلى نشاط مربح ومجدي، سواء بصورة مباشرة ضمن النشاط ذاته، أم غير مباشرة حين يتسبب النشاط في إفاضة التقدم التقاني الآتي منه إلى نشاطات أخرى مرتبطة به، سواء لجهة المدخلات إليه من نتاج هذه النشاطات أم مخرجاته القابلة للاستخدام في النشاطات الأخرى. فعلى سبيل المثال، يتيح الاستثمار في الصناعة الإلكترونية المجال لطيف من المهارات والمعارف كي يفيض على العدد الكبير من النشاطات المرتبطة مباشرة وغير مباشرة بهذه الصناعة. وفي حين ربما يبدو المستثمر المنفرد أن الاستثمار في هذه الصناعة له جدوى ربحية، فإن تمكينه من اقتحام هذا المجال من مجالات الاستثمار سيقود في غالب الاحتمال إلى الكثير من فرص الاستثمار في نشاطات مرتبطة بهذا النشاط الرائد، وهذه فرص لم تكن مؤشرات آلية السعر لتفصح عنها قبل اجتياز النشاط المبادر بمرحلة التأسيس للتغيير المعرفي والتكنولوجي التي تتطلبها الفرص المذكورة. بعبارات أخرى، إن استهداف مجالات رائدة والاستثمار فيها من شأنه حصاد كمية كبيرة من الاقتصادات المعرفية التي تتحقق نتيجة الانخراط في هذه المجالات، وتحويل هذا الاستثمار من نشاط مكلف وعالي المخاطرة إلى نشاط مربح ومؤسس لبيئة تكنولوجية محفزة لنشاطات مكملة له.

ثالثًا، دعم المبادرات الجديدة المنطوية على إبداع بضمانات ضد ارتفاع التكاليف وغير ذلك من المخاطر غير المتوقعة التي ربما تلازم نجاح المشروع المبدع، إذ من المشاهد أنه ما إن ينجح المشروع المبدع حتى تصبح فكرته معروفة ومجربة وجاذبة لمستثمرين آخرين يحاكونها دون تكبد تكاليف التأسيس واكتساب الخبرة كما كانت الحال في المشروع المبادر الأول. وهذا يستدعي أن تعمل الحكومة على حماية المشروع المبادر ودعمه بما يعوضه عن تكلفة استكشاف فرص الاستثمار المجدية أو عن تدني أرباحه نتيجة المنافسة القائمة على محاكاة ميزات المشروع المبادر.

رابعًا، تعويض التكاليف السلبية الناشئة عن النشاطات الإنتاجية التي تستتبع ممارستها آثارًا سلبية في البيئة كتلويث الهواء والمياه وإتلاف الغابات الحرشية والإضرار بالتنوع النباتي. في مثل هذه الحالات، تعمل السياسة الصناعية على دمج التكاليف البيئية غير المباشرة ضمن تكاليف المشروع المباشرة بوضع أنظمة لحماية البيئة توقع الغرامات على مخالفة هذه الأنظمة، أو تكافئ السلوك الإيجابي تجاهها.

ليس ثمة خلاف في شأن التشوهات المختلفة التي يتعرض لها نشاط السوق من قبيل ما تقدم ذكره، مع ذلك يحتدم الخلاف حين يتعلق الأمر بمدى كفاءة الحكومة وقدرتها على معالجة هذه التشوهات وبالمدى الذي يمكن أن تذهب إليه الحكومة في تدخلها بعمل السوق. فهناك من الاقتصاديين من ينادي بمستويات محدودة من التدخل لا تتجاوز تقديم مقادير من الدعم للمشروعات الريادية والإبداعية بالدرجة التي تتطلبها تكاليف استكشاف الفرص الاستثمارية المتاحة ودراسة جدواها. لكن الذهاب في التدخل الحكومي إلى أبعد من ذلك يزيد حدة الخلاف بين الاقتصاديين، إذ تعارض كثرتهم التدخل العميق من قبيل وضع أنظمة حماية لمنشآت إنتاجية معينه على مدى مديد من الزمن، بحجة الوصول بها إلى مرحلة النضوج، إذ ربما ينطوي هذا على المخاطرة بدعم نشاطات غير قادرة على الاستمرار بإمكاناتها الذاتية، أو المساهمة في تحقيق أرباح ريعية لمالكي هذه النشاطات على حساب جمهور المستهلكين. بعبارة أخرى، هناك توافق بين الاقتصاديين على أن حالات فشل السوق مثل التي تقدم بيانها هي حالات واقعية كثيرًا ما يعانيها الاقتصاد وتنطوي على مبرر قوي للتدخل الحكومي لمعالجة هذا الفشل أو التعويض عن تبعاته. لكن السؤال هو هل أن الحكومة وفي جميع الأحوال تملك الإرادة والقدرة على القيام بتلك المعالجة بأساليب ناجعة؟ وإذا كان الجواب سلبيًا، فسيكون مصير تدخلها الفشل أو ربما يزيد من التشويه الذي يعانيه السوق. وهناك تنويعات على هذا السؤال تتعلق بكثافة التدخل الحكومي ومداه وأمده الزمني. فقد يكون المطلوب والكافي لعلاج تشوّه معين هو مقدار من التدخل خفيف ومحدود الأجل. في المقابل، هناك حالات يتعين فيها أن يكون التدخل عميقًا وطويل الأمد كي يكون ناجحًا. ومن الأمثلة الواقعية على ذلك حالة

صناعة الطائرات في البرازيل، وحالة صناعة السيارات في كوريا الجنوبية. ففي الحالتين، لم يكن من المتصور نجاح تأسيس الصناعتين المذكورتين من دون التزام حكومي داعم للاستثمار في طيف عريض من النشاطات الإنتاجية الضرورية والمكملة للصناعتين. ومن الأمثلة التي تعطى على السياسة الناجحة لدعم الصناعة سياسة حكومة تايوان في وضع العقبات في وجه قيام بعض المنشآت الصناعية باستيراد لمدخلاتها من الخارج لحفزها على استخدام المدخلات المنتجة محليًا[19]، وسياسة حكومة كوريا بتشجيع «الهندسة العكسية للمنتوجات التقنية» للحصول على أسرارها وتقليدها متجاهلة بذلك حقوق الملكية الفكرية الخاصة بتلك المنتوجات[20]. لكن شرط استمرار هذا النجاح هو انسحاب الدعم الحكومي بعد اجتياز الصناعة المدعومة مرحلة الطفولة، حتى لا تتعرض سياسة الدعم لمخاطر الاستدامة نحو مرحلة يصبح فيها مبلغ الدعم دخلًا ريعيًا غير مبرر للمصالح الخاصة التي تسيطر على الصناعة المدعومة.

يتعين أن تتوخى سياسات الدعم الصناعي الحرص والدقة حتى لا تنتهي بهدر المال العام في دعم نشاطات إنتاجية لا تملك الكفاءة وفرص النجاح وقابلية الاستمرار إلى مرحلة النضوج. إضافة إلى ذلك، من شأن افتراض توافر الدعم في الأحوال كلها أن يثبط حوافز المستثمرين على التحري الجدي للفرص الواعدة بالنجاح ويشجعهم على السلوك الساعي للربح الريعي بدلًا عن الربح المبرر بالإنتاج الناجح في المنافسة. من هنا يمكن الاستنتاج أن سياسات الدعم الحكومي الانتقائية لا تخلو من مخاطر تفشل مقاصدها.

السياسات الصناعية التدخلية مطلوبة، لكن بدرجات متفاوتة طبقًا لمقتضى الحال. فهناك حالات تحتم العزوف عن التدخل وتوجب الاعتماد على قوى

---

(19) R. H. Wade, «Rethinking Industrial Policy for Low Income Countries,» Paper Presented at: «Opportunities and Challenges of Development for Africa in the Global Arena,» (African Economic Conference, United Nations Conference Centre, Addis Ababa, 15-17 November 2007), Cited in: Altenburg, *Industrial Policy in Developing Countries.*

(20) Linsu Kim, *Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning*, Management of Innovation and Change Series (Boston: Harvard Business School Press, 1997), Cited in: Altenburg, *Industrial Policy in Developing Countries.*

السوق مصحوبة بسياسات «وظيفية» مثل استخدام سعر صرف العملة المحلية تجاه العملات الأجنبية بهدف دعم النشاطات التصديرية مثلًا. وهناك حالات توجب التدخل العميق بالدعم الانتقائي لنشاطات أو صناعات معينة. ولا شك في أن نجاح السياسات الوظيفية أو سياسات الانتقاء والاستهداف أو أي مزيج بينها، إنما يعتمد على كفاءة نسق الحكم السائد (الحكمانية) وما إذا كان يوفر للحكومة الإرادة والكفاءة لاجتراح قرارات حكيمة وصائبة.

ليس من المسلم به أن نسق الحكم السائد والمؤسسات الحكومية المعبرة عنه مؤهلة دائمًا لتشخيص عناصر الفشل أو نقص الكفاءة في عمل السوق ومن ثم وضع السياسات والإجراءات الصائبة للتعويض عن هذا الفشل. فكثيرًا ما يؤدي اختلال الحكمانية (نقصان كفاءة نسق الحكم) السائد إلى إيجاد حوافز مصطنعة لدى المستثمرين تدفعهم إلى الاستثمار في نشاطات مدرة للأرباح الريعية، وبالتالي إلى هدر الموارد بعيدًا عن الاستثمارات الرافعة للرفاه الاجتماعي. وليس ثمة ضمانات تجعل قرارات الموظفين الحكوميين مؤدية إلى تخصيص الموارد بطريقة تتفوق في الكفاءة على تخصيصها من طريق السوق حتى لو كانت قوى السوق تعاني نقصًا في الكفاءة. وفي حين يشتمل سجل تجارب الدول على حالات نجاح في السياسات الانتقائية للمشروعات الواعدة، فإن هذا السجل يحتوي أيضًا على حالات فشل غير قليلة. ولذلك فإن الاتجاه الحديث والعصري في السياسة الصناعية يركز على البيئة الاستثمارية الحاثة على التعلّم من التجارب، وعلى التعاون والشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في التعرف إلى النشاطات الإنتاجية عالية الجدوى والقائمة على الإبداع والتكامل العابر للمعارف.

لكن حتى التدخلات المخففة التي تقوم بها الحكومة تحتاج هي أيضًا إلى إدارة كفؤة كي تكون فاعلة ومؤدية لغرضها. وحتى حين يبدو الموظفون الحكوميون أو أصحاب القرار السياسي راغبين في التدخل بحجة تعظيم حصيلة الرفاه الاجتماعي، فإن علينا سبر الحوافز التي تحرك هؤلاء السياسيين وقراراتهم. من هذه الحوافز رغبتهم في الظهور بمظهر أصحاب النشاط والفاعلية، فيدفعهم

هذا إلى المبالغة في تقدير منافع المشروعات التي يتبنونها، والبخس في تقدير تكلفتها، فينتهي الأمر بقرارات خاطئة بسبب استنادها إلى معلومات غير واقعية.

من منطلق الوعي على الاعتبارات المتقدمة الذكر، يمكن التعميم بضرورة الحد من تعقيدات الإجراءات الوظيفية خصوصًا حين يتعلق الأمر بإجراءات الحماية الجمركية التي يتعين أن تبقى عند مستويات دنيا، وألا تكون هذه الإجراءات عرضة للتغير الكبير المتكرر. إضافة إلى ذلك، يتعين تبني الإجراءات التي تشجع التنافس، وتجنب الإجراءات التي تعادي التصدير، من قبيل وضع رسوم على الصادرات (على سبيل المثال، عمل بعض البلدان في أوضاع معينة على رفع المستوى العلمي والمؤهلات الإدارية لرواد الاستثمار، وعلى تسهيل حصول الصناعات التصديرية المستهدفة بالتشجيع على المدخلات الملائمة، سواء بإعفاء هذه المدخلات من الرسوم الجمركية أم بتشجيع صناعتها محليًا).

تدل بحوث قام بها فاغربرغ وسرهولك بتكليف من منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية على أن الأداء الاستثماري الجيد لا يرتبط بدرجة الانفتاح التجاري أو حجم الاستثمار الأجنبي المباشر بقدر ما يعتمد على سياسات تجعل نتائج هذا الانفتاح التجاري والاستثمار الأجنبي ذات مردود اقتصادي إيجابي في صورة اكتساب المعارف العلمية وتوطين المبتكرات التكنولوجية(21).

إن تصميم ونجاح السياسات التي توفي بتلك المتطلبات وأمثالها يتطلب أنماطًا فاعلة من الحكمانية (نسق الحكم) تقوم على مفهوم أن معالجة حالات «فشل السوق» والتوصّل إلى التخصيص الأمثل للموارد، وهو المبرر الأساس «للسياسة الصناعية»، يتطلب معرفة طبيعة اقتصادات التكنولوجيا وغيرها من الاقتصادات الخارجية التي تفرزها الأنشطة الإنتاجية (External Economies)، ذلك لأن حسن استغلال هذه الاقتصادات الخارجية هو من أفضل الوسائل لعلاج

(21) Jan Fagerberg and Martin Srholec, «Catching Up: What Are the Critical Factors for Success?,» (Background Paper for the UNIDO World Industrial Development Report 2005, Vienna, April 2005), Cited in: Altenburg, *Industrial Policy in Developing Countries.*

حالات الاختلال والفشل في السوق. لكن ليست منظومة المعارف باقتصادات التكنولوجيا وغيرها من الاقتصادات الخارجية في متناول الجهات الحكومية إلا بصورة جزئية وغير شاملة لجميع الأحوال، حتى حين تمتاز هذه الجهات بالكفاءة العالية؛ بل كثيرًا ما يكون القطاع الخاص الأكثر تمكنًا من جوانب مهمة في منظومة المعارف المذكورة، الأمر الذي يوحي بأن من الضروري أن يكون التعاون وتبادل المعارف بين الحكومة والقطاع الخاص مكوّنًا رئيسًا من مكوّنات النجاح للسياسة الصناعية.

على تلك الخلفية، لا يتردد عالم الاقتصاد داني رودريك في تزكية «أنموذج للسياسات الصناعية» قائم على التعاون الاستراتيجي بين الحكومة والقطاع الخاص بهدف تحري طبيعة العقبات التي تعرقل الإصلاح والتجديد البنيوي في الاقتصاد، ومن ثم حشد القوى المؤثرة لحلّ المشكلات المختلفة التي تعترض حسن سير النشاط الإنتاجي، وحيث يتعلم كل من الشريكين ذلك التعاون، أي الحكومة والخواصّ، من الفرص التي يتيحها والتحديات التي يواجهها الشريك الآخر. وعلى ذلك، يكون المنهج السليم في تصميم السياسة الصناعية هو منهج «الاستكشاف». وبموجب هذا المنهج، تقوم الجهات الحكومية المسؤولة في القطاع العام وإدارات المنشآت في القطاع الخاص ببذل الجهد الحثيث للتعلّم واستجلاء الحقائق عن طبيعة التكاليف والفرص التي تستتبعها بدائل السياسات المختلفة، وعن طبيعة التنسيق اللازم لنجاح السياسات التي يجري اعتمادها[22]. يرى رودريك أن المفاهيم التي يعبر عنها ذلك الأنموذج يساعد في دحض بعض الاعتراضات المهمة على السياسة الصناعية. فهناك، مثلًا الاعتراض بأن الحكومات غير مؤهلة لمعرفة وانتقاء النشاطات الواعدة فعلًا بالنجاح لأنها، أي الحكومات، تفتقر إلى المعلومات الضرورية لهذا الغرض. يُرد على هذا الاعتراض بأن من المرجّح أن القطاع الخاص لا يقل فقرًا إلى المعلومات المطلوبة. لذلك، لا بدّ من التعاون بين القطاعين لتعويض النقص في المعلومات بالتكامل بين الموارد المعرفية لدى الطرفين.

---

(22) Rodrik, pp. 110-112.

لكن، للتعاون المقترح بين الحكومات والخواص محاذيره، إذ من الضروري أن يحافظ القطاع العام على مستوى رفيع من الاستقلالية عن المصالح الخاصة. لكن يجب ألا تعني هذه الاستقلالية الضرورية العزلة عن التواصل المنضبط مع القطاع الخاص للحصول على المعلومات المتاحة له دون غيره. لذلك، تقتضي الحنكة السياساتية أن يكون ثمة «انسياب مستمر» من المعلومات من القطاع الخاص إلى المسؤولين الحكوميين، وأن تحتوي هذه المعلومات على المحددات والتحديات التي تعانيها السوق، وأن تحتوي أيضًا على الفرص الإنتاجية المتاحة في القطاع. وكي يحافظ انسياب المعلومات هذا على استمراريته، لا يليق بالمسؤولين الحكوميين ممارسة الاستعلاء والإصرار على إصدار الأوامر والتوجيهات في اتجاه واحد. ولا بد من علاقات وصلات شفافة ومتوازنة مصاغة بصورة تمنع استغلال القطاع الخاص لهذه الصلات لأغراض كسب الريع وغير ذلك من ضروب الفساد. ولا بد من صيغة «وسطية» بين استقلالية القرار الحكومي الكاملة من جهة، وضرورة التواصل المنتج مع القطاع الخاص من جهة أخرى، إذ يشكل التطرف في مراعاة الاستقلالية الحكومية ضمانًا وحصانة ضد الفساد، لكنه ربما يقود إلى الفشل في منح القطاع الخاص الحوافز الضرورية للمبادرة بنشاطات إنتاجية ناجحة. في الوقت ذاته، ربما يؤدي التشجيع غير المنضبط للموظفين الحكوميين إلى التقارب والتواصل مع رجال الأعمال الخواصّ إلى أن يعلق هؤلاء الموظفين في براثن المصالح الخاصة. إن الآلية المؤسسية التي تساعد في الحيلولة دون تشكل هذه الظاهرة هي ترسيخ تقاليد المساءلة الديمقراطية والشفافية وحكم القانون.

المراجع

1- العربية

كتب

بشارة، عزمي. المجتمع المدني: دراسة نقدية. ط 6. بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012.

تمويل التعليم العالي في البلاد العربية: أبحاث في السياسات. تقديم وتحرير أحمد جلال وطاهر كنعان. بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012.

مرزا، علي خضير. ليبيا: الفرص الضائعة والآمال المتجددة. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 2012.

النجار، أحمد السيد [وآخرون]. الخصخصة وتحديات التنمية المستدامة في الأقطار العربية: بحوث ومناقشات الحلقة النقاشية التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد. أدار الحلقة جرج قرم؛ تحرير عمار خياط. بيروت: المنظمة العربية لمكافحة الفساد، 2010.

صندوق النقد العربي. التقرير الاقتصادي العربي الموحد. أبو ظبي: الصندوق، 2002.

دوريات

حسن، حسين. «القطاع العام في العراق بين ضرورات التطوير وتحديات الخصخصة.» مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية: العدد 11، 2006.

خير الدين، هناء وأمل رفعت. «نحو توافق حول برنامج الخصخصة في مصر.» آراء في السياسات الاقتصادية (المركز المصري للدراسات الاقتصادية): العدد 19، تموز/ يوليو 2006.

كنعان، طاهر حمدي. «عنجهية السوق أو تهديد قيمِالسوق قيَم المجتمع.» تبين للدراسات الفكرية والثقافية: السنة 5، العدد 17 صيف 2016.

______. «المهمات التنموية للدولة والتحكم في السوق بالسياسة الصناعية.» عمران للعلوم الاجتماعية والإنسانية: السنة 4، العدد 16، ربيع 2016.

أطروحات

الفياض، عباس. «الخصخصة وتأثيرها على الاقتصاد العراقي.» (أطروحة دكتوراه في الاقتصاد السياسي، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك، 2010).

الهزايمة، محمد أحمد مصطفى. «تقييم تأثير التخاصية على الأداء المالي والتشغيلي للشركات الأردنية المخصخصة.» إشراف عبد المنعم السيد علي (أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات الإدارية والمالية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2004).

مؤتمر

مؤتمر الاستثمار والتمويل: تطوير الإدارة العربية لجذب الاستثمار، شرم الشيخ، 5-8 كانون الأول/ ديسمبر 2004.

وثائق

جلال، أحمد. «الادخار والخصخصة.» ترجمة سمير كريم (ورقة عمل؛ 8، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، 1996).

جمهورية مصر العربية، وزارة الاستثمار. «تطور برنامج الخصخصة: 1991-2009.» (2010).

الرحاحله، حازم. «تسعير المشتقات النفطية في الأردن.» (منتدى الاستراتيجيات الأردني، 2013).

قنديل، ماجدة [وآخرون]. «برنامج الخصخصة في مصر: دروس مستفادة لتعزيز دور القطاع الخاص في التنمية.» (المركز المصري للدراسات الاقتصادية، كانون الأول/ ديسمبر 2010).

2- الأجنبية

Books

Altenburg, Tilman. *Industrial Policy in Developing Countries: Overview and Lessons from Seven Country Cases*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2011. (Discussion Paper; 4/2011)

Bardhan, Pranab. *Awakening Giants, Feet of Clay: Assessing the Economic Rise of China and India*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010.

Berend, Ivan T. *An Economic History of Twentieth-Century Europe: Economic Regimes from Laissez-faire to Globalization*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2006.

Brandt, Loren and Thomas G. Rawski (eds.). *China's Great Economic Transformation*. Cambridgc; New York: Cambridge University Press, 2008.

Broadman, Harry G. (ed.). *Policy Options for Reform of Chinese State-Owned Enterprises: Proceedings of a Symposium in Beijing, June 1995*. Washington, DC: World Bank, 1996. (World Bank Discussion Papers; 335)

Brown, Toby and Boaz Moselle. *Use of Total Factor Productivity Analyses in Network Regulation: Case Studies of Regulatory Practice*. Bruxelles: Brattle Group, 2008.

Celasum, Marih (ed.). *State-Owned Enterprises in the Middle East and North Africa: Privatization, Performance, and Reform*. Cairo: Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey, 2001.

China Statistical Yearbook, 1994. Hong Kong: International Centre for the Advancement of Science and Technology; Beijing: China Statistical Information and Consultancy Service Centre, 1994.

Cimoli, Mario, Giovanni Dosi and Joseph E. Stiglitz (eds.). *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford; Toronto: Oxford University Press, 2009. (Initiative for Policy Dialogue Series). Available at: <http://www.lem.sssup.it/WPLem/files/2008-15.pdf>.

Clague, Christopher and Gordon C. Rausser (eds.). *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*. Cambridge, MA: Blackwell, 1992.

Curzon Price, Victoria. *Industrial Policies in the European Community*. New York: St. Martin's Press, 1981.

Egypt Private Sector Country Profile, 2009. [Abidjan]: African Development Bank, 2009.

Fishlow, Albert [et al.]. *Miracle or Design?: Lessons from the East Asian Experience*. Washington, DC: Overseas Development Council, 1994. (Policy Essay; no. 11)

Florio, Massimo. *The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations, 1979-1997*. Cambridge, MA: MIT Press, 2004.

Freeman, Christopher. *Systems of Innovation: Selected Essays in Evolutionary Economics*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2008.

Garnaut, Ross, Ligang Song and Wing Thye Woo (eds.). *China's New Place in a World in Crisis: Economic Geopolitical and Environmental Dimensions*. Acton, A.C.T.: ANU E Press, 2009. Available at: <http://globalcenters.columbia.edu/eastasia/files/beijing/content/pdf/2009-SOEs_in_China-Reform_dynamics_and_impacts_Chinas_New_Place_in_a_World_in_Crisis_2009_0.pdf>.

Gokgur, Nilgun and Roger Christen. *Impact of Restructuring and Privatizing State-Owned Infrastructure and Non-Infrastructure Enterprises in Jordan, 1994-2008*. [Amman]: POHL Consulting and Associates, 2009.

Hirsch, Fred. *Social Limits to Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976.

Joshi, Vijay and I. M. D. Little, *India's Economic Reforms, 1991-2001*. Oxford: Clarendon Press, 1996.

Kim, Linsu. *Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning*. Boston: Harvard Business School Press, 1997. (Management of Innovation and Change Series).

Krugman, Paul R. and Maurice Obstfeld. *International Economics: Theory and Policy*. 2nd ed. New York: HarperCollins, 1991.

Leach, John. *A Course in Public Economics*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2004.

Lee, Terence R. and Andrei Jouravlev. *Private Participation in the Provision of Water Services: Alternative Means for Private Participation in the Provision of Water Services*. Santiago: UN, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 1997. (Serie Medio ambiente y desarrollo; 2)

Li, Minqi. *Three Essays on China's State Owned Enterprises: Towards an Alternative to Privatization*. Hamburg: VDM Verlag, 2008.

Lieberthal, Kenneth. *Governing China: From Revolution through Reform*. New York: W. W. Norton, 1995.

Lin, Justin Yifu. *Demystifying the Chinese Economy.* Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

Mahoobi, Ladan. *Privatising State-Owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003.

Milgrom, Paul and John Roberts. *Economics, Organization, and Management.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992.

North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance.* Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1990. (Political Economy of Institutions and Decisions)

OECD Journal: Economic Studies. Paris: OECD, 1989. Available at: <http://www.oecd.org/eco/reform/35381774.pdf>.

Parker, David and David Saal (eds.). *International Handbook on Privatization.* Cheltenham, UK; Northampton, Mass.: Edward Elgar, Pub., 2003.

Pitman, George T. Keith. *Jordan: An Evaluation of Bank Assistance for Water Development and Management: A Country Assistance Evaluation.* Washington, DC: World Bank, 2004.

Pleskovic, Boris and Nicholas Stern (eds.). *Annual World Bank Conference on Development Economics, 2000.* Washington, DC: World Bank, 2001.

Porter, Michael E. *The Competitive Advantage of Nations.* New York: Free Press, 1990.

Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

Rodrik, Dani. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth.* Princeton: Princeton University Press, 2007.

Roland, Gerard (ed.). *Privatization: Successes and Failures.* Foreword by Joseph E. Stiglitz. New York: Columbia University Press, 2008. (Initiative for Policy Dialogue at Columbia)

Sandel, Michael J. *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets.* London; New York: Allen Lane, 2012.

_______. _______. New York: Macmillan, 2012.

Serra, Narcís and Joseph E. Stiglitz (eds.). *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance.* Oxford; New York: Oxford University Press, 2008. (Initiative for Policy Dialogue Series)

Shirk, Susan L. *The Political Logic of Economic Reform in China.* Berkeley: University of California Press, 1993. (California Series on Social Choice and Political Economy; 24).

Sobhan, Rehman (ed.). *Towards a Theory of Governance and Development: Learning from East Asia*. Dhaka: Centre for Policy Dialogue; University Press, 1998.

Titmuss, Richard M. *The Gift Relationship; from Human Blood to Social Policy*. New York: Pantheon Books, 1971.

Toninelli, Angelo (ed.). *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2000. (Comparative Perspectives in Business History)

Wu, Jinglian. *Understanding and Interpreting Chinese Economic Reform*. Mason, Ohio: Thomson/South-Western, 2005.

Periodicals

Abokaresh, Mohamed, Badrul Hisham Kamaruddin and Rohani Mohd. «Privatization and Efficiency: Once Upon a Time in Libya.» *Journal of Emerging Economies and Islamic Research*: vol. 1, no. 1, 2013.

Arrow, Kenneth J. and Gerard Debreu. «Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy.» *Econometrica*: vol. 22, no. 3, July 1954.

Athreye, Suma and Mike Hobday. «Overcoming Development Adversity: How Entrepreneurs Led Software Development in India.» *International Journal of Technological Learning Innovation and Development*: vol. 3, no. 1, January 2010.

Bhaskar, V. and Mushtaq Khan. «Privatization and Employment: A Study of the Jute Industry in Bangladesh.» *American Economic Review*: vol. 85, no. 1, March 1995.

Biais, B. and E. C. Perotti. «Machiavellian Privatization.» *American Economic Review*: vol. 92, no. 1, March 2002.

Blumental, David. ««Reform» or «Opening»? Reform of China's State-Owned Enterprises and WTO Accession - The Dilemma of Applying GATT to Marketing Economies.» *Pacific Basin Law Journal*: vol. 16, no. 2, 1998.

Bortolotti, Bernardo [et al.], «Privatization and the Sources of Performance Improvement in the Global Telecommunications Industry.» *Telecommunications Policy*: vol. 26, nos. 5-6, June 2002.

Bosworth, Barry and Susan M. Collins. «Accounting for Growth: Comparing China and India.» *Journal of Economic Perspectives*: vol. 22, no. 1, Winter 2008.

Boycko, Maxim, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny. «A Theory of Privatisation.» *Economic Journal*: vol. 106, no. 435, March 1996.

Burawoy, Michael. «The State and Economic Involution: Russia Through a China Lens.» *World Development*: vol. 24, no. 6, 1996.

Business Strategy Review: vol. 16, no. 1, Spring 2005.

Cao, Lan. «Chinese Privatization: Between Plan and Market.» *Law and Contemporary Problems*: vol. 63, no. 4, Autumn 2000. Available at: <http://ssrn.com/abstract=1946873>.

Clark, Cal and Danny Kin-Kong Lam. «Taiwan's with Privatization and Its Implications for the Former Soviet Bloc.» *Business and the Contemporary World*: vol. 7, no. 1, 1995.

Dnes, Anthony W. «How to Privatise Natural Monopolies.» *Policy*: Summer 1989.

D'Souza, Juliet and William L. Megginson. «The Financial and Operating Performance of Privatized Firms during the 1990s.» *Journal of Finance*: vol. 54, no. 4, August 1999.

«Fannie Mae and Freddie Mac Mortgage Banks Nationalisation - Sign of Deepening Economic Crisis.» *Socialist Alternative*: September 2008.

Glaeser, Edward L. and José A. Scheinkman. «The Transition to Free Markets: Where to Begin Privatization.» *Journal of Comparative Economics*: vol. 22, no. 1, February 1996.

Groves, Theodore [et al.]. «China's Evolving Managerial Labor Market.» *Journal of Political Economy*: vol. 103, no. 4, August 1995.

Gupta, Nandini. «Partial Privatization and Firm Performance.» *Journal of Finance*: vol. 60, no. 2, April 2005.

Haltiwanger, John and Manisha Singh. «Cross-Country Evidence on Public Sector Retrenchment.» *World Bank Economic Review*: vol. 13, no. 1, January 1999.

Han, Sun Sheng and Clifton W. Pannell. «The Geography of Privatization in China, 1978-1996.» *Economic Geography*: vol. 75, no. 3, July 1999.

Heracleous, Loizos. «State Ownership, Privatization and Performance in Singapore: An Exploratory Study from a Strategic Management Perspective.» *Asia Pacific Journal of Management*: vol. 18, no. 1, March 2001.

Hertog, Steffen. «Defying the Resource Curse: Explaining Successful State-Owned Enterprises in Rentier States.» *World Politics*: vol. 62, no. 2, April 2010.

Jones, S. [et al.]. «Share Issue Privatization as Financial Means to Political and Economic Ends.» *Journal of Financial Economics*: vol. 53, no. 2, 1999.

Krugman, Paul. «The Myth of Asia's Miracle.» *Foreign Affairs*: vol. 73, no. 6, November-December 1994.

Li, David D. «Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy.» *American Economic Review*: vol. 88, no. 2, 1998.

Lipton, David, and Jeffrey Sachs. «Creating a Market Economy in Eastern Europe The Case of Poland.» *Brookings Papers on Economic Activity*: no. 1, 1990.

Megginson, William L. and Jeffry M. Netter. «From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization.» *Journal of Economic Literature*: vol. 39, no. 2, June 2001.

Megginson, William L., Robert C. Nash and Matthias Van Randenborgh. «The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis.» *Journal of Finance*: vol. 49, no. 2, June 1994.

Newbery, David M. and Michael G. Pollitt. «The Restructuring and Privatisation of Britain's CEGB—Was It Worth It?.» *Journal of Industrial Economics*: vol. 45, no. 3, September 1997.

OECD Economic Surveys: Russian Federation: vol. 6, July 2009.

Price, Catherine Waddams and Thomas Weyman-Jones. «Malmquist Indices of Productivity Change in the UK Gas Industry before and after Privatization.» *Applied Economics*: vol. 28, no. 1, 1996.

Privatization in Egypt: Quarterly Review: April- June 2002.

Sachs, Jeffrey [et al.]. «Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe, and the Former Soviet Union.» *Economic Policy*: vol. 9, no. 18, April 1994). Available at: <http://www.jstor.org/stable/1344459>.

Stiglitz, Joseph E. «Some Lessons from the East Asian Miracle.» *World Bank Research Observer*: vol. 11, no. 2, August 1996.

Sull, Donald N., Sumantra Ghoshal and Felipe Monteiro. «The Hub of the World.» *Business Strategy Review*: vol. 16, no. 1, Spring 2005.

Toninelli, Pierangelo. «From Private to Public to Private Again: A Long-Term Perspective on Nationalization.» *Análise Social*: vol. 43, no. 4, 2008.

Vickers, John and George Yarrow. «Economic Perspectives on Privatization.» *Journal of Economic Perspectives*: vol. 5, no. 2, Spring 1991.

Villalonga, Belen. «Privatization and Efficiency: Differentiating Ownership Effects from Political, Organizational, and Dynamic Effects.» *Journal of Economic Behavior and Organization*: vol. 42, no. 1, May 2000.

Wang, Junmin, Doug Guthrie and Zhixing Xiao. «The Rise of SASAC: Asset Management, Ownership Concentration, and Firm Performance in China's Capital Markets.» *Management and Organization Review*: vol. 8, no. 2, 2012.

Wessel, Robert H. «Reestablishing Private Business in Previously Socialist Economies.» *Business Economics*: vol. 27, no. 1, January 1992.

Conferences

Annual World Bank Conference on Development Economics, Seoul, South Korea, 22-24 June 2009.

The NBER-TCER-CEPR Conference on Transition from Socialist Economies, Tokyo, 6-7 January 1995.

«Opportunities and Challenges of Development for Africa in the Global Arena,» (African Economic Conference, United Nations Conference Centre, Addis Ababa, 15-17 November 2007).

Public Perspectives on Privatization Conference (Sponsored by Duke University School of Law, University of Alberta School of Law, and University of Geneva School of Law, Geneva, 2001).

The Second Conference on Public Administration in Jordan, Yarmouk University, September 1996.

The Third Nordic Conference on Middle Eastern Studies: Ethnic Encounter and Culture Change, Joensuu, Finland, 19-22 June 1995.

Documents

Ayubi, Nazih. «Etatisme Versus Privatization. The Changing Role of the State in 9 Arab Countries.» (Working Paper; 9511, Economic Research Forum, Cairo, 1995).

Bhaskar, V., B. Gupta and M. Khan. «Partial Privatization and Yardstick Competition: Evidence from Employment Dynamics in Bangladesh.» (Unpublished Manuscript, 2002).

Biygautane, Mhamed and Mohammed Lahouel. «The Political Economy of Privatization in the Maghreb Region: How Domestic and External Factors Have Shaped the Privatization Process and Outcomes.» (Working Paper; 11-05, Dubai School of Government, Dubai, November 2011).

Bolton, Patrick and Gérard Roland. «The Economics of Mass Privatization: Czechoslovakia, East Germany, Hungary and Poland.» (Discussion Paper; 155, LSE Financial Markets Group, November 1992).

Bortolotti, Bernardo and Paolo Pinotti. «The Political Economy of Privatization.» (Working Paper; no. 2003.45, Fondazione Eni Enrico Mattei, 2003).

Darwish, N. «The Privatization Program in Jordan.» (Arab Jordan Investment Bank, 2005).

Dinc, I. Serdar and Nandini Gupta. «The Decision to Privatize: Finance, Politics, and Patronage.» (Working Paper, July 2006).

Earle, J., S. Estrin and L. Leshchenko. «Ownership Structures, Patterns of Control, and Enterprise Behavior in Russia.» (Discussion Paper; no. 315, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London, November 1996).

Egert, Balazs. «Infrastructure Investment in Network Industries: The Role of Incentive Regulation and Regulatory Independence.» (Economics Department Working Paper; no. 688, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009).

Fagerberg, Jan and Martin Srholec. «Catching Up: What Are the Critical Factors for Success?.» (Background Paper for the UNIDO World Industrial Development Report 2005, Vienna, April 2005).

Feyen, Erik. «Finances of Egyptian Listed Firms and The Performance of The Egyptian Stock Exchange.» (Policy Research Working Paper; 5213, World Bank, 2010).

Ghazouani, Samir. «The Impact of Corporate Governance, Ownership Structure, and Economic and Financial Liberalization on the Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms in Selected MENA Countries.» (ERF Policy Research Report, FEMISE Research Programs, 2004-2005, Economic Research Forum, June 2004).

Goldstein, Andrea and Giuseppe Nicoletti. «Privatization in Italy 1993–2002: Goals, Institutions, Outcomes, and Outstanding Issues.» (Working Paper, OECD Development Centre, Paris, 2003).

Guo, Y. and C. Xu. «Subnational Government and Corporate Governance in China: Evidence from a Nationwide Survey.» (Typescript, Beijing University, 2006).

Gupta, Nandini and R. Harbaugh. «Recapturing Information Rents Through Partial and Gradual Privatization.» (Working Paper, 2001).

Hernandez, Vladimir. «YPF Nationalisation: Is Argentina Playing with Fire?.» (BBC, 17 April 2012).

Hertog, Steffen. «The Private Sector and Reform in the Gulf Cooperation Council.» (Research Paper; 30, Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States, July 2013).

Jian, Tianlun. «Priority of Privatization in Economic Reforms: China and Taiwan Compared with Russia.» (Development Discussion Paper; 566, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge, MA, December 1996). Available at: <http://www.cid.harvard.edu/hiid/566.pdf>.

Kanaan, Taher H. «The Changing Role of the Public Sector in the Jordanian Economy.» (Zentrum für Entwicklungsforschung, Center for Development Research, Universität Bonn, ZEF Bonn, 2005).

_______ and Joseph A. Massad. «Democracy and Development: The Case of Jordan.» (2013).

Kandil, Magda [et al.]. «Egypt's Privatization Program: Lessons to Enhance the Role of the Private Sector in Economic Development.» (The Egyptian Center for Economic Studies, December 2010).

Kesternich, Iris [et al.]. «The Effects of World War II on Economic and Health Outcomes across Europe.» (RAND Working Paper; 917, RAND Labor and Population, January 2012).

Kim, S. Ran and A. Horn. «Regulation Policies Concerning Natural Monopolies in Developing and Transition Economies.» (DESA Discussion Paper; no. 8, United Nations, March 1999).

Kowalski, Przemyslaw [et al.]. «State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications.» (OECD Trade Policy Paper; no. 147, Organisation for Economic Co-Operation and Development, March 2013).

Manyika, James [et al.]. «How to Compete and Grow: A Sector Guide to Policy.» (Report, McKinsey Global Institute, March 2010).

Muller-Jentsch, Daniel. «Transport Policies for the Euro-Mediterranean Free-Trade Area: An Agenda for Multimodal Transport Reform in the Southern Mediterranean.» (World Bank Technical Paper; no. 527, World Bank, European Commission Programme on Private Participation in Mediterranean Infrastructure, Washington, DC, 2002).

Naguib, R. I. «Institutional and Regulatory Frameworks of Privatisation and FDI: A Comparative Study between Egypt and Argentina.» (Bath Economics Research Working Paper; 20/09, University of Bath, Department of Economics, Bath, UK, 2009).

Nellis, John. «The Evolution of Enterprise Reform in Africa: From State-Owned Enterprises to Private Participation in Infrastructure - and Back?.» (ESMAP Technical Paper; 84, Energy Sector Management Assistance Program, November 2005).

_______. «The International Experience with Privatization: Its Rapid Rise, Partial Fall and Uncertain Future.» (SPP Research Papers; v. 5, issue 3, School of Public Policy, University of Calgary, Calgary, Alta., January 2012).

Owen, Geoffrey. «Industrial Policy in Europe Since the Second World War: What Has Been Learnt?.» (ECIPE Occasional Paper; no. 1/2012, European Centre for International Political Economy, Brussels, 2012)

Pack, Howard and Kamal Saggi. «The Case for Industrial Policy: A Critical Survey.» (Policy Research Working Papers; 3839, World Bank, Washington, DC, 2006).

Panizza, U. and E. Lora. «Structural Reforms in Latin America under Scrutiny.» (IADB Working Paper; 1012, Inter-American Development Bank, Washington, DC, 2002).

Price Waterhouse Cooper (PwC). «State-Owned Enterprises: Catalysts for Public Value Creation?.» (April 2015).

«Privatisation Policy and Public Private Partnerships.» (Business Climate Development Strategy, Phase 1 Policy Assessment, OECD, July 2010).

Roe, Alan R. «The Egyptian Banking System: Liberalization, Competition and Privatization.» (Working Paper; no. 28, Egyptian Center for Economic Studies, June 1998).

Saghir, Jamal. «Privatization in Tunisia.» (CFS Discussion Paper; 101, World Bank, Washington, DC, 1993).

«State-Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality.» (OECD Policy Roundtable, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009).

«State Owned Enterprises in China: Reviewing the Evidence.» (Occasional Paper, OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets, 26 January 2009).

Sun, Lijian and Qi Quan. «Privatization and Overseas Listing: Experience of Chinese Firms.» (China Center for Economic Studies in Fudan, May 2005).

Wei, Shang-Jin and «Love and Hate: State and Non-State Firms in Transition Economies.» (Pacific Basin Working Paper; 93-10, Center for Pacific Basin Monetary and Economic Studies, Economic Research Dept., Federal Reserve Bank of San Francisco, San Francisco, CA, 1993).

Williamson, John. «Did the Washington Consensus Fail?.» (Outline of Speech at the Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 6 November 2002).

Young, Alwyn. «Lessons from the East Asian NICs: A Contrarian View.» (NBER Working Paper; no. 4482, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, October 1993).

فهرس عام